Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 8170521
Centre d'intérêt: 40

Tétrault, Jean, 1941-.

Les agents de développement pédagogique : étude d'un cas d'innovation / Jean Tétrault. -- [Québec] : Ministère de l'éducation, Direction générale de la planification, 1974.
ii, 126, [4], 19 f. ; 28 cm.

Titre de la couv. "... présenté et discuté lors de la première phase du séminaire international sur la formation à la gestion de l'innovation en éducation qui eût lieu à Sèvres (France), du 10 au 21 juin 1974...". Bibliographie: f. [127-130].

Cote Dewey: 371.2'022'09714/T348a Cote LC: LB/1028.3

Descripteur(s): *Agent de développement pédagogique *Gestion pédagogique *Innovation en éducation

Pré-enquête réalisée en 1974 dans le cadre du programme IMTEC (International management training for educational change) du Centre pour la Recherche de l'innovation en éducation (CRIE) de l'OCDE. L'apport du Québec, que présente ce document, concerne les "agents de développement pédagogique" (ADP), structure d'animation et d'information mise en place par l'autorité centrale pour assister, dans une fonction de conseil pédagogique, les instances décentralisées d'enseignement des niveaux primaire et secondaire.

De type exploratoire, la recherche a consisté dans un premier temps en la distribution d'un pré-test auprès d'un nombre restreint de cadres responsables de la gestion, ce qui a permis d'élaborer, dans un deuxième temps, des questionnaires à soumettre aux acteurs impliqués. Cinq questionnaires (décrits en page 4) adressés respectivement à 24 A.D.P. de multiples tendances et de divers rattachements administratifs, à des professionnels de la DIGES, à des cadres responsables de l'implantation de la nouvelle structure, au représentant du syndicat des enseignants des niveaux concernés et au représentant de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, ont permis la publication de ce document.

Ces analyses du contexte de ce cas d'innovation basé sur l'expérimentation et la planification de la structure des agents de développement pédagogique (1970-1974) aboutissent à un constat pratique que décrit la troisième partie du document (p. 95-126). Une absence de planification préalable au niveau de la sensibilisation tant des A.D.P. que du milieu touché par ce mandat d'intervention est notée, de même que des carences dans les mécanismes de planification à long terme permettant de saisir les degrés d'atteinte des objectifs de l'innovation (besoins d'animation et de liaison). Le tout se termine par une description des orientations possibles pour la gestion de l'innovation et l'avenir des A.D.P. Une annexe de 19 pages fournit des commentaires additionnels de l'auteur sur le sujet.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: ya

E D U Q 8170521

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PLANIFICATION

ÉTUDE D'UN CAS D'INNOVATION

LES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT PÉDAGOGIQUE

NOVEMBRE 1974

JEAN TÉTRAULT

E D U Q 8170521

PRESENTATION

Ce document a été présenté et discuté lors de la première phase du séminaire international sur la formation à la gestion de l'innovation en éducation qui eût lieu à Sèvres (France), du 10 au 21 juin 1974, dans le cadre du programme IMTEC (International Management Training for Educational Change) du Centre pour la recherche et l'innovation en éducation (CRIE) de l'OCDE.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et, en tant que telles, ne reflètent pas nécessairement la position de l'OCDE, ni celle des Autorités nationales.

TABLE DES MATIERES

		Pages
INTRODUCTION GENERALE		
1.	Origine du projet	1
2.	Méthodologie utilisée	4
3.	La structure d'analyse	8
PREMIERE PARTIE:	CONTEXTE DE L'INNOVATION	
1.	Le Québec et son système scolaire	12
1.1	La réforme pédagogique	15
1.2	Les conseillers pédagogiques	18
2.	Les Agents de Développement Pédagogique (ADP)	20
2.1	Historique de la prise de décision	20
2.2	Organisation et gestion de l'opération	24
2.3	Implantation de la structure des ADP	27
2.4	Première réaction des milieux concernés	30
3.	Synthèse	32
DEUXIEME PARTIE:	EXPERIMENTATION ET IMPLANTATION DE LA STRUCTURE DES ADP (1970/74)	
1.	Le mandat des ADP	
1.1	Recrutement et sélection des ADP	35
1.2	Mandat général	36
1.3	Mandats particuliers	39
1.4	Evaluation de la réalisation des mandats	40

2. Conditions de travail des ADP 42

2.1. Stages de formation des ADP 42

2.2. Limitation de la durée du mandat 48

3. Les ADP et le milieu 53

3.1. Sensibilisation du milieu aux services offerts par la structure 53

3.2. Règles d'intervention sur demande 54

3.3. Pourcentage de présence obligatoire dans le milieu 56

3.4. Le territoire de travail de l'ADP 57

4. Encadrement du travail des ADP 59

4.1. Création du Bureau de recherche et de développement 59

4.2. Rencontres générales du groupe des ADP 64

4.3. Elaboration du plan de travail annuel 66

4.4. Accessibilité aux divers services de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire. 67

5. Contexte d'intervention des ADP 71

5.1. Typologie des interventions 71

5.2. Polyvalence et territorialité 81

5.3. Perceptions des ADP dans le milieu 84

TROISIEME PARTIE: PLANIFICATION ET GESTION DE L'INNOVATION

I. Absence de planification préalable 95

a) Insuffisance des mécanismes de sensibilisation des ADP à leurs rôles 96

b) Carences dans la sensibilisation du milieu au mandat et aux modalités d'intervention des ADP 97

II. Carences dans les mécanismes de planification à long terme 100

A) Causes et effets 100

a) Absence de coordination 101

b) Absence de politique à long terme 104

c) Incohérence et superficialité des interventions 105

B) Typologie du leadership caractéristique de l'expérimentation 107

III. Degré d'atteinte des objectifs de l'Innovation 112

a) Besoins d'animation 113

b) Besoins de liaison 114

IV. Orientations possibles pour la gestion de l'innovation 119

V. Avenir de l'Innovation 124

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION GENERALE

1. Origine du projet

Les limites de temps imposées à la réalisation des diverses études de cas qui doivent être soumises au séminaire de Sèvres ont amené les participants de la section française du CRIE à opter pour la formule pré-enquête. Il a toutefois été agréé, au cours du colloque qui réunissait les équipes participantes au projet (octobre 1973, Paris), que ces pré-enquêtes pourraient être poursuivies de façon plus approfondie, et sous d'autres formes, dans les mois qui suivront la remise des diverses études de cas portugaise, belge, françaises et québécoise (Séminaire IMTEC, juin 1974, Sèvres).

La recherche que le Québec s'est engagé à conduire dans ce cadre d'activité porte sur "Les agents de développement pédagogique" (ADP), structure d'animation et d'information mise en place par l'autorité centrale pour assister, dans une fonction de conseil pédagogique, les instances décentralisées d'enseignement de niveaux élémentaire et secondaire.

L'innovation que nous avons analysée ne porte pas ici sur les processus qui se déroulent à l'intérieur des structures administratives et pédagogiques, mais bien sur ces structures elles-mêmes. Une telle étude présente un intérêt particulier dans le cadre des recherches entreprises sur l'innovation dans l'éducation. Il s'agit en effet d'une analyse à la fois historique et critique d'une fonction qui constitue une innovation à un double niveau:

1. Innovation en soi, puisqu'une telle structure, par ses caractéristiques à la fois règlementaires et administratives, constitue un nouveau type de réponse aux besoins d'animation et d'information du milieu par l'administration centrale;

2. Provocatrice d'innovations, en ce sens que les ADP ont pour fonction essentielle de contribuer, d'une part, à la promotion des innovations règlementaires et de soutenir, d'autre part, les innovations spontanées qui surgissent dans les milieux d'enseignement.

La recherche envisagée est de type exploratoire: son objectif général vise à établir un bilan quantitatif et qualitatif de la forme institutionnalisée de soutien professionnel que constitue la structure des agents de développement pédagogique. Le rapport que nous en présentons ici fait spécifiquement état de l'étude que nous avons effectuée sur le mandat et l'organisation de cette structure. Le processus utilisé a fait appel, d'une part, à l'examen de documents officiels pertinents à l'objet de notre recherche (rapports d'évaluation, procès-verbaux, documents officiels d'information, etc.) et, d'autre part, à des entrevues avec des cadres et des professionnels affectés à l'administration et à la coordination des opérations propres à cette structure; nous avons, de plus, procédé à l'administration d'un questionnaire auprès d'un échantillonnage représentatif (24), du corps des agents de développement pédagogique.

Dans une première démarche, nous avons procédé à l'administration d'un pré-test auprès d'un nombre restreint de cadres et de professionnels responsables de la gestion de la structure, ainsi que de quelques ADP. Cette démarche nous a permis d'apporter de nombreux correctifs aux questionnaires que nous allions soumettre, dans un deuxième temps, aux divers acteurs impliqués dans l'opérationnalisation de la structure.

Dans cette première démarche se dégagèrent un certain nombre de convergences qui nous autorisaient à envisager la collection et l'analyse finale des données en référence aux constatations suivantes:

1. La structure des Agents de Développement Pédagogique constitua, dans les faits, une solution ambiguë à la problématique du soutien professionnel apporté au milieu par une administration centrale: agents de changement dont le champ d'action se situe au niveau des instances décentralisées et dont le rattachement administratif et idéologique est établi auprès de l'administration centrale;

2. Cette démarcation entre le rattachement administratif et le champ d'action provoque une ambiguïté dans la perception des mandats et des rôles, tant chez les acteurs évoluant à l'intérieur de la structure que de la part des usagers.

3. Une forte proportion des gens impliqués dans la structure remet sérieusement en cause les caractéristiques organisationnelles de l'expérimentation telle que vécue jusqu'à maintenant.

Ces premières hypothèses nous permirent d'articuler des questionnaires en fonction d'une évaluation et d'une analyse de la structure par tous les acteurs (cadres, professionnels et ADP), sur les mêmes points. Ainsi, tous furent interrogés sur leur perception du mandat confié aux ADP, sur l'encadrement administratif de la structure, les activités passées, présentes et à venir du réseau, leur contexte de travail, la nature et les caractéristiques de leurs interventions, ainsi que sur leurs appréciations concernant la validité de l'expérience.

2. Méthodologie utilisée

La méthodologie utilisée fut la suivante:

- Elaboration et administration d'un questionnaire comportant trente-cinq(35) questions "ouvertes" et quinze(15) questions fermées à un échantillonnage de 24 ADP représentatifs des divers rattachements administratifs et des multiples tendances manifestées dans l'exécution du mandat (1). Evaluation et analyse des données recueillies.

- Elaboration et administration de 20 questionnaires comportant 42 questions "ouvertes" auprès des directeurs de services et des professionnels responsables d'une équipe d'ADP à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire du ministère de l'Education.

- Elaboration et administration de six questionnaires comportant 40 questions "ouvertes" auprès des cadres administratifs responsables de l'implantation de la structure au ministère de l'Education et à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire.

- Elaboration et administration d'un questionnaire comportant 30 questions "ouvertes" à l'intention du représentant du syndicat des enseignants des niveaux concernés (Corporation des enseignants du Québec).

- Elaboration et administration d'un questionnaire comportant 30 questions "ouvertes" à l'intention du représentant de la Fédération des Commissions scolaires catholiques du Québec.

---

(1) Nous tenons à remercier Mme Marie Giroux, Mlle Michèle Taillon et M. Armand Gingras de la Direction générale de la planification du ministère de l'Education, qui nous ont apporté leur précieux concours lors de l'élaboration et de l'administration de ce questionnaire.

Les divers questionnaires comportaient 70% de questions communes. Cette méthodologie présentait l'avantage essentiel de permettre une analyse parallèle des perceptions selon le niveau hiérarchique assumé à l'intérieur de la structure. Il fut dès lors possible de centrer l'analyse sur les différences de perceptions relatives à:

1. L'identification des formes de soutien professionnel institutionnalisées, telles que souhaitées par les acteurs (cadres, professionnels et ADP) et la réalité qui se dégageait de l'expérimentation de la structure au cours des quatre dernières années;

2. L'évaluation des types d'organisation des diverses équipes d'ADP et la distance existant entre les objectifs poursuivis et les modalités d'interventions utilisées par les multiples équipes dans la réalisation du mandat officiel;

3. La distance existant entre la définition officielle des rôles et fonctions des ADP et les perceptions qu'en avaient les acteurs et les usagers eux-mêmes à partir du vécu de l'expérience;

4. L'évaluation qualitative, par les acteurs eux-mêmes, de l'impact des interventions réalisées dans le milieu, à court et à moyen termes;

5. L'évaluation qualitative de l'expérience, en terme de diffusion et de gestion de l'innovation, de la part d'un organisme central auprès des instances décentralisées d'enseignement.

Dès le départ, il apparut essentiel de maintenir comme préoccupation constante l'analyse des blocages et des résistances qui se sont manifestés (et qui continuent encore à se manifester) de la part des acteurs et des usagers, et de dégager la perception que s'en faisaient les administrateurs de la structure. Cette préoccupation nous a permis de perce-

voir la distance existant entre les fonctions manifestes et les fonctions latentes assumées par les ADP au cours des quatre années d'expérimentation de la structure. Plus précisément, elle nous a permis de mesurer la distance entre les objectifs théoriques que s'étaient fixés les administrateurs responsables de l'expérimentation et leur niveau de concrétisation au cours de ces quatres années.

Il est également apparu nécessaire d'analyser les moyens utilisés par les responsables de la structure pour en contrôler les diverses étapes de développement. De quel type de leadership s'agissait-il? A quelles caractéristiques les divers processus de "decision-making" s'apparentaient-ils? Participation démocratique ou structure autocratique de type pyramidal? Ces interrogations nous renvoyaient d'ailleurs à l'analyse des motivations qui avaient présidé à l'établissement de la structure:

1. S'agissait-il d'une démarche de l'administration centrale correspondant à un coup de barre pour contrecarrer certaines actions gênantes de la base?

2. S'agissait-il d'une démarche de récupération de l'administration centrale pour opérer des modifications organisationnelles qui allaient se traduire par une plus grande cohérence dans la pratique des formes institutionnalisées de soutien professionnel auprès des instances décentralisées?

3. S'agissait-il, plutôt, d'une réponse à un besoin nettement manifesté par les agents d'éducation situés au coeur de la réforme pédagogique qui se développait alors?

C'est dans un tel contexte global d'interrogations que les questionnaires furent administrés. L'échantillonnage des personnes interviewées comprenait des membres de la structure administrative responsables de l'opération, les directeurs de services auxquels les ADP étaient rattachés à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, les professionnels

responsables de matières à cette unité administrative, des représentants des instances décentralisées (Syndicat des enseignants, Fédération des commissions scolaires), des cadres responsables de la prise de décision et de l'implantation de la structure et un échantillonnage représentatif des Agents de Développement Pédagogique selon leur rattachement et leurs activités.

Au cours des entrevues, les objectifs suivants étaient poursuivis:

a) faire relater, par les personnes interviewées, le vécu assumé par les ADP; évolution du mandat, de l'encadrement et des activités des ADP depuis leur origine;

b) identifier les mécanismes de coordination officiels et non-officiels mis en place pour opérer une diffusion et une évaluation de l'expérimentation;

c) identifier les modes d'intervention utilisés à l'intérieur de la structure pour animer et informer le milieu et les moyens permettant de développer la fonction de rétroaction verticale considérée importante dans la promotion du projet;

d) amener les interviewés à auto-évaluer l'efficacité des structures mises en place pour mener l'expérimentation;

e) confronter, dans la mesure du possible, les données fournies par les administrateurs, les professionnels et les ADP:

- en procédant à l'évaluation qualitative des formules d'animation, d'information et de rétroaction utilisées;
- en procédant, avec les interviewés, à l'évaluation de l'efficacité des interventions dans le milieu.

Les diverses questions sous-jacentes à l'analyse que nous proposions aux personnes interviewées peuvent se résumer comme suit:

1. La création du réseau ADP correspondait-elle à une politique centralisatrice ou décentralisatrice du ministère de l'Education?

2. Existait-il un certain niveau d'incompatibilité entre les besoins en animation et en information ressentis par la base et les modalités utilisées par les ADP pour répondre à ces besoins?

3. Les ADP étaient-ils amenés à assumer des fonctions qui dépassaient leur mandat et leur compétence?

4. Comment les ADP évaluaient-ils leur accession à ce poste? S'agissait-il d'une promotion qui rendait le retour à l'activité antérieure difficile?

5. La dispersion dans les unités régionales et le rattachement à plusieurs services favorisaient-ils l'établissement d'une conscience de groupe?

6. Quelle connaissance les instances décentralisées avaient-elles de la structure des ADP?

3. La structure d'analyse

Nous avons centré notre recherche sur l'analyse de la naissance et des transformations de la fonction de soutien professionnel institutionnalisée que constitue la structure des Agents de Développement Pédagogique. L'aménagement des données relatives à une telle analyse est structuré de la façon suivante dans le présent rapport:

- La première partie du document comporte des éléments descriptifs du contexte global de l'innovation:

  1. Description du système scolaire québécois ainsi que des évolutions successives qu'il a connues au cours des années précédant l'implantation de la structure des ADP;

  2. L'historique de la prise de décision, le contexte d'implantation et les réactions qui s'ensuivirent tant au ministère de l'Education que dans les instances décentralisées.

- La deuxième partie du document comporte une analyse à la fois descriptive et critique de l'expérimentation au cours des quatre années; elle porte essentiellement sur:

  1. Le mandat confié aux Agents et les perceptions qu'ils s'en font;

  2. Les conditions de travail à l'intérieur desquelles ils ont dû évoluer et les perceptions qu'ils en ont;

  3. L'encadrement du travail (structures de coordination, élaboration des plans de travail et implication des Agents comme éléments de rétroaction);

  4. Le contexte d'intervention dans lequel ils ont dû évoluer et la perception qu'ils en ont.

- La troisième partie soumet une évaluation critique sur l'expérimentation de la structure des Agents de Développement Pédagogique et porte sur:

1. Les carences des mécanismes de planification préalable et à long terme de l'opération: causes et effets;

2. La typologie du leadership caractéristique de l'expérimentation

3. Le degré d'atteinte des objectifs de l'innovation en référence aux besoins d'animation et de liaison de l'administration centrale avec les milieux d'enseignement

4. Les orientations possibles de la structure

En conclusion, nous avons communiqué quelques interrogations relatives à l'avenir de la structure dans le système scolaire québécois et avons tenté de la qualifier en terme d'innovation.

Compte tenu du peu d'informations officielles disponibles concernant l'évaluation de l'expérience, compte tenu également des limites de temps imposées à la présente étude, nous tenons à souligner qu'il n'a pas été possible de procéder à une analyse aussi approfondie que nous l'aurions souhaité. Aussi, tenons-nous à exprimer certaines réserves relatives au contenu de ce document, notamment en ce qui concerne le caractère imprécis qui peut se dégager de certains aspects de l'étude.

Toutefois, le présent rapport, plutôt que d'apporter des éléments de solution aux divers problèmes soulevés, se limite à tenter d'en cerner les causalités. Il appartiendra aux organismes concernés de procéder à une analyse plus exhaustive de la structure et d'élaborer les solutions ou correctifs qui pourraient être jugés nécessaires.

Nous tenons également à rappeler que le contenu de ce document constitue le résultat d'une pré-enquête et présente, de ce fait, toutes les limitations qui s'attachent à un tel type de travail.

Nous tenons enfin à remercier toutes les personnes qui se sont volontiers prêtées à nos interviews:

- les cadres et professionnels du ministère de l'Education du Québec et particulièrement ceux de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire;

- les Agents de Développement Pédagogique;

- les représentants des instances décentralisées d'enseignement.

Nous remercions particulièrement:

- M. Roger Haeberlé, directeur général adjoint à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire et directeur du Bureau de rehcerche et de développement;

- M. Norman Ryan, directeur général adjoint à la Direction générale de la planification et responsable du Secrétariat pour la prospective et l'innovation en éducation.

Jean Tétrault

Secrétariat pour la prospective
et l'innovation en éducation

Québec

PREMIERE PARTIE

CONTEXTE DE L'INNOVATION

1. Le Québec et son système scolaire

La réforme des structures scolaires amorcée au Québec en 1964 (1) comportait une remise en cause radicale des structures organisationnelles et des stratégies pédagogiques qui avaient prévalu jusqu'alors. Des nombreux objectifs proposés par la Commission royale d'enquête sur l'enseignement (2), les responsables du nouveau ministère de l'Education avaient entre autre privilégié:

a) la démocratisation du système (structures organisationnelles et gestion pédagogique), qui se répercutait également par la mise en place de conditions favorisant l'accessibilité financière, géographique et sociale des usagers;

b) la modernisation des méthodologies, techniques et contenus éducatifs.

Antérieurement à la généralisation de la réforme, certains de ces principes avaient déjà reçu une sanction officielle, tels l'extension de la scolarité obligatoire et l'introduction planifiée de la gratuité scolaire. Mais, en 1964, ces principes directeurs étaient affirmés clairement dans le premier rapport du ministre de l'Education et explicités dans un second rapport qui couvrait les années 1964/1966.

---

(1) Création, le 13 mai 1964, du ministère de l'Education du Québec et abolition de l'ancien Département de l'instruction publique.

(2) "La Commission royale d'enquête sur l'enseignement, appelée "Commission Parent", du nom de son président, avait été instituée en 1961".

L'accessibilité financière s'était manifestée particulièrement par l'octroi de bourses et de prêts aux étudiants des niveaux supérieurs du système d'enseignement. Elle se concrétisa également par l'aide à la pension dans le cas d'enfants en cours de formation professionnelle et qui devaient suivre des sessions de formation dans une école éloignée de leur domicile. On procéda, de plus, à l'opérationnalisation d'un système de subventions budgétaires permettant aux instances scolaires décentralisées d'équilibrer leurs budgets et de prélever les taxations nécessaires à leurs opérations.

L'accessibilité géographique fut favorisée par l'implantation d'un réseau d'écoles régionales (3) dont l'objectif était la création de centres scolaires de dimensions telles qu'ils puissent être géographiquement accessibles à tous les enfants d'une région et offrir un éventail de ressources éducatives aussi vaste que possible (structures organisationnelles, personnel spécialisé, matériel didactique). Pour le transport des usagers, on avait toutefois établi une contrainte sur le temps de transport maximum qui pouvait leur être imposé par cette régionalisation des services(4). On assista, alors, à la création d'un réseau d' écoles polyvalentes, dont le gigantisme allait causer de perpétuels remous dans l'opinion publique. Seules échappèrent à ces regroupements considérables d'effectifs, les régions géographiques excentriques où l'on avait opté pour la formule des sous-centres(5). Les effets d'un tel réaménagement se concrétisèrent par une diminution considérable des entités administratives de niveaux élémentaire et secondaire; au moment de la création du Ministère, on comptait au delà de 1300 commissions scolaires locales. Ce nombre a progressivement été réduit à 260.

---

(3) Opération 55, ainsi désignée parce qu'elle devait conduire à la formation de 55 commissions scolaires régionales au Québec.

(4) Les étudiants ne devaient pas être domiciliés à plus d'une heure de transport de l'école fréquentée.

(5) Sous-centres: écoles de dimensions plus restreintes et moins ambitieuses en ce qui concerne l'éventail des ressources éducatives offertes.

L'accessibilité sociale fut soutenue par l'intégration, au niveau de ces ensembles scolaires, des enseignements généraux et des enseignements techniques et professionnels. Cela se concrétisa par des aménagements scolaires qui réduisaient les cloisons dans les programmes d'études et donc, dans les regroupements des usagers: on tenait à ce que disparaissent définitivement les distinctions péjoratives qui étaient traditionnellement faites entre les sections générales, commerciales, scientifiques et professionnelles.

Un tel regroupement des ressources humaines et financières a graduellement permis la rentabilisation des investissements et l'établissement de nouveaux services auprès des instances scolaires locales et régionales, notamment dans le secteur du personnel non-enseignant affecté à l'administration et à la gestion pédagogique.

On se trouvait, alors, en présence d'un système d'éducation complètement modifié quant aux structures organisationnelles et aux objectifs pédagogiques. Au plan des structures académiques, le réaménagement des cycles d'études comporte les caractéristiques suivantes:

- A l'élémentaire, un cours d'une durée moyenne de six ans, où:

  . la classe degré est remplacée par un système de classement des étudiants en groupes du même âge et en sous-groupes de travail, à partir de critères tels que le développement psychologique, l'adaptation sociale et la capacité intellectuelle de chaque enfant;

  . un programme d'études axé sur le développement intégral plutôt que sur la formation encyclopédique de l'élève;

  . le progrès continu de l'élève, c'est-à-dire la progression dans chaque sujet de formation et d'étude selon le rythme qui lui est propre.

- Au secondaire, un cours polyvalent d'une durée de cinq ans où l'enseignement général et l'enseignement professionnel sont intégrés. Ce cours est caractérisé par:

  . un système à options qui permet à chaque étudiant de s'orienter progressivement, soit vers le marché du travail, soit vers le cours collégial général et professionnel;

  . un système d'options graduées ou de niveaux différents pour chaque matière;

  . la promotion par matières permettant à l'étudiant d'accéder à un échelon supérieur même s'il a échoué dans une ou deux matières du niveau précédent.

- Au collégial, un cours public d'une durée moyenne de deux à trois ans, caractérisé par:

  . un cours polyvalent à options graduées;

  . un système intégré de promotion par matières.

Ce niveau prépare directement à accéder au marché du travail ou à l'enseignement universitaire.

1.1. La réforme pédagogique

Dès 1965, la réforme du système scolaire avait polarisé l'attention du public et était considérée comme une des premières mutations sociales importantes au Québec. Au plan de la réflexion pédagogique, le personnel scolaire se sensibilisait de plus en plus aux principes de l'école active. Les ouvrages de Cousinet, Freinet, Dewey et de Mme Montessori constituaient les fondements d'une nouvelle réflexion sur l'agir pédagogique et suscitaient un enthousiasme grandissant auprès d'équipes de pédagogues et d'administrateurs scolaires, particulièrement au niveau élémentaire.

Cette période vit d'ailleurs la mise en place de nombreux programmes de formation et de recyclage des maîtres, dont le plus significatif sans doute fut celui réalisé par l'Equipe SEMEA (6). Lancé en janvier 1966, le projet SEMEA assura, dans un contexte d'animation particulièrement respectueux des attentes du milieu, l'articulation de projets planifiés orientés vers la transformation des attitudes et de la mentalité des enseignants.

> "Des méthodes d'éducation active au recyclage des enseignants, du perfectionnement des principaux d'école et des directeurs généraux des études aux programmes de formation des maîtres pour l'élémentaire, des stages en îlot culturel à de vastes opérations de changement pédagogique planifié, la Mission des projets expérimentaux a puissamment contribué à la transformation progressive de l'enseignement élémentaire au Québec" (7).

En cinq ans, cette opération connut un cheminement dans ses stratégies d'action continuellement liées aux événements sur lesquels elle voulait prendre prise. Ainsi, chaque nouvelle année était l'occasion de rajustements et de réorientations de l'action, dans le but de rendre l'opération de plus en plus adaptée aux besoins engendrés dans le milieu par le projet lui-même. En 1970, le bilan s'établissait comme suit: les équipes SEMEA avaient réussi à atteindre plus de 8,000 professionnels de l'enseignement élémentaire (enseignants, principaux d'école, directeurs d'enseignement et directeurs généraux des commissions scolaires). Cela représentait plus de 20% des effectifs professionnels de ce niveau d'enseignement.

---

(6) SEMEA: Stages d'entraînement aux méthodes d'éducation active.

(7) J.J. Noreau, R. Tessier, B. Tremblay, L'évolution d'une stratégie de changement, Editions conjointe de l'Institut de formation par le groupe et du ministère de l'Education, p. 1.

D'autre part, le ministère amorçait entre 1968 et 1970 une nouvelle phase de réforme pédagogique. Dès 1969, de nouveaux types de programmes d'études furent diffusés dans les commissions scolaires et suscitèrent des remous considérables parmi les enseignants. Elaborés dans l'ensemble des disciplines d'enseignement, ces nouveaux programmes, désignés sous le terme de "programmes-cadres" provoquèrent, d'une part, un intérêt considérable dans les milieux enseignants; d'autre part, ils mirent également en lumière certaines déficiences, notamment au chapitre de la formation des maîtres. Comme leur nom l'indique, ces programmes définissent l'encadrement général des enseignements (principes et objectifs de l'enseignement d'une matière), et ne se présentent plus comme des catalogues complets de tout ce qui doit être véhiculé comme contenu d'enseignement.

Même si ces nouveaux programmes ne sont pas immédiatement mis en application, de nombreux groupes d'enseignants en font l'étude en comités et communiquent leurs réactions aux responsables des matières à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire (DGEES). Puisqu'il fallait institutionnaliser ces programmes (les enseignants devaient élaborer, au niveau de chaque institution, les contenus détaillés de ces programmes), le milieu enseignant exigeait de l'administration centrale une assistance technique.

Formé de façon traditionnelle, le personnel enseignant ressentit vivement la distance entre la formation reçue dans les écoles normales (8) et la réalité pédagogique qu'il leur était demandé d'aménager dans leurs classes. Certes, la réforme avait parlé d'individualisation de l'enseignement, de développement intégral de l'étudiant (que l'on désignait de plus en plus sous le terme de "s'éduquant"), mais cela n'était pas encore réalité; on ne s'était pas encore arrêté au plein sens de toute cette réforme. Il leur était demandé d'institutionnaliser ces programmes en tenant compte des

(8) Depuis les années 1967/1970, ce sont les universités qui ont maintenant la responsabilité d'assurer la formation des maîtres.

besoins des étudiants (l'insistance étant mise sur le fait qu'une formation n'est valable que lorsqu'elle est intégrée profondément par le sujet), alors que la formation qu'ils avaient reçue avait été centrée sur une valorisation du savoir encyclopédique. De plus, les problèmes de l'organisation de l'enseignement, de la mesure et de l'évaluation du rendement scolaire, de l'intégration des activités de la vie étudiante au programme de formation scolaire, suscitaient un besoin aigu d'informations pédagogiques et de recyclage.

1.2 Les conseillers pédagogiques

Les pressions s'organisent alors de plus en plus, et surtout chez trois principaux groupes d'enseignants: ceux du "français langue maternelle", de "l'éducation physique" et de la "formation morale et religieuse". En 1969, le Ministère accorda aux postes d'administration pédagogique dans les commissions scolaires, des subventions permettant d'affecter un conseiller pédagogique pour assister les professeurs d'éducation physique. Une telle reconnaissance officielle avait été antérieurement consentie aux secteurs de l'enseignement professionnel et de l'enfance inadaptée. De plus, de nombreuses commissions scolaires régionales avaient bénéficié, au cours des années antérieures, des services d'un certain nombre d'animateurs pédagogiques. On trouvait alors, au niveau local, des coordonnateurs ou des "conseillers pédagogiques" dans le secteur de l'enseignement des arts, de la formation morale et religieuse, de l'enseignement du français, de la mathématique et des sciences naturelles. L'implantation des nouveaux programmes-cadres provoqua alors les enseignants des autres disciplines à réclamer de tels services spécialisés d'animation pédagogique.

Au cours de l'année scolaire 1969/70, l'Association québécoise des professeurs de français conduisit une étude qui établissait clairement l'écart considérable entre la nouvelle didactique proposée dans les programmes-cadres et la formation reçue par les enseignants de cette discipline. Dans le cadre d'un

colloque intitulé: "La littérature: obstacle à l'apprentissage de la langue?" l'Association québécoise des professeurs de français mit en relief l'aspect fondamental de cette problématique. Peu après (printemps 1970), elle présenta aux autorités compétentes (Bureau des sous-ministres et direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire) un rapport public recommandant la création de postes de conseillers pédagogiques dans le but d'assister, au niveau de chaque commission scolaire, les équipes d'enseignants qui devaient procéder à l'institutionnalisation des nouveaux programmes cadres.

Au cours de la même année, l'Association provinciale des coordonnateurs de l'enseignement moral et religieux faisait tenir un rapport identique aux autorités concernées et réclamait la permanence de leur fonction dans les commissions scolaires. Pour leur part, les responsables des programmes à la DGEES favorisaient la création d'une telle structure au sein des commissions scolaires; ils évoquaient, comme raison principale, le manque d'aide technique et d'instrumentation du milieu. En fait, plusieurs d'entre eux avaient bénéficié, depuis quelques années déjà, des services pédagogiques dans plusieurs des commissions scolaires régionales.

C'était en effet de façon spontanée que, depuis quelques années, les administrations scolaires régionales avaient procédé à l'intégration d'un tel personnel de soutien pédagogique au sein de leurs structures administratives. Ils réclamaient à leur tour l'officialisation d'une telle fonction de conseiller pédagogique et sa reconnaissance au chapitre des subventions d'équilibre budgétaire consenties par l'administration centrale. Ils étaient appuyés en cela par la direction de la DGEES qui revendiquait l'établissement de structures intermédiaires entre les responsables de matières au Ministère et les enseignants. Celle des conseillers pédagogiques, malgré ses coûts considérables, paraissait être une solution adéquate.

Pour appuyer toutes ces demandes, de nombreux mémoires furent présentés au Conseil des sous-ministres, puis au ministre lui-même. Tous favorisaient la création de postes de conseillers pédagogiques, dégagés d'enseignement et responsables de l'information et de l'animation des enseignants. L'autorité centrale était invitée à consentir le financement de quelques deux mille nouveaux cadres locaux (sept ou huit conseillers pour chacune des deux cent soixante commissions scolaires). La répercussion budgétaire risquait d'être considérable.

2. Les Agents de Développement Pédagogique

2.1 Historique de la prise de décision

Nous sommes alors en 1970, et le Québec s'engageait dans une période de stabilité économique qui allait imposer de sérieuses contraintes aux budgets des ministères publics. Entre autre, le ministère de l'Education disposait alors d'une enveloppe budgétaire caractérisée par une contrainte importante: il devait procéder à l'administration de son prochain budget annuel (1970/1971) sans opérer de modifications à l'intérieur de ses normes financières, sauf celles déjà soumises au respect des conventions collectives et qui avaient trait aux salaires.

Or, si le Ministère accédait à la demande d'établir une structure de conseillers pédagogiques dans l'ensemble des disciplines et ce, pour chaque commission scolaire, il se plaçait dans une position de non-respect des normes budgétaires décrétées par le gouvernement. Considérant qu'il y aurait eu au départ au moins cinq ou six disciplines prioritaires, auxquelles nombre d'autres allaient probablement s'ajouter avec les années, le

Bureau des sous-ministres de l'Education évalua alors qu'il y avait danger de s'engager dans un processus qui aurait, en quelques années, commandé des investissements considérables (de l'ordre de 20 à 30 millions de dollars annuellement) (9). D'un point de vue strictement financier, la demande du milieu était irrecevable.

Le Bureau des sous-ministres estima de plus que le recrutement d'un personnel valable pour assumer une telle fonction au niveau local allait poser de sérieux problèmes. On craignait particulièrement que, par l'institution d'une telle structure, le milieu enseignant se voit rapidement privé de ses éléments les plus dynamiques et les mieux formés. En outre, les conventions collectives consenties aux cadres scolaires locaux garantissaient la permanence d'emploi à une fonction administrative. Compte tenu des besoins exprimés par le milieu (animation, orientation, coordination), les sous-ministres ne croyaient pas judicieux que ces agents de changement assument une telle permanence individuelle dans les commissions scolaires, risquant de devenir au bout de quelques années non plus des personnes-ressources mais des personnes-obstacles.

---

(9) L'implantation de la structure des conseillers pédagogiques en éducation physique avait coûté $1 million.

Les pressions du milieu devenant de plus en plus fortes, de nombreuses discussions s'engagèrent à l'échelon supérieur du ministère pour trouver une réponse appropriée, compte tenu des divers aspects de la problématique. La solution budgétaire apparut sous la formule d'agents de développement rattachés à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire et qui assumeraient (sur une base régionale) une fonction d'animation, d'information et de rétroaction. Ce rattachement administratif à l'autorité centrale permettrait la limitation du nombre de postes jugés nécessaires et leur financement à même les subventions consenties aux commissions scolaires aux fins d'équilibre budgétaire. La solution budgétaire était trouvée: il s'avérait en effet possible de demander aux instances décentralisées de dégager un enseignant pour une période d'une année et d'assumer provisoirement les frais de l'expérience. Les montants imputés à ce poste pouvaient ensuite être récupérés plus tard par le biais des subventions d'équilibre budgétaire distribuées par la direction générale du Financement du Ministère. Ces subventions étant consenties après présentation d'états financiers, cela laissait un jeu d'au moins une année pour mobiliser les montants nécessaires à la mise sur pied d'une telle opération de développement pédagogique.

La mesure étant devenue possible sur le plan financier, il fut décidé de proposer une telle solution à titre expérimental. Sur recommandation du Bureau des sous-ministres de l'Education, le ministre officialisa la mise sur pied d'une opération de développement de l'enseignement et d'animation pédagogique, créant ainsi 75 postes d'agents de développement pour l'année scolaire 1970/71. Voici en quels termes la déclaration ministérielle fut rendue publique:

> "Le ministère de l'Education est conscient des besoins de développement et de l'animation de l'enseignement: par exemple, la question des liaisons entre les responsables des programmes du ministère de l'Education et les professeurs qui doivent appliquer ces programmes dans leur classe en est une de première importance.

Dans le but de favoriser le développement de l'enseignement (programmes - méthodes - didactiques, etc,), le ministère de l'Education a décidé de recruter pour septembre 1970, parmi le personnel des commissions scolaires, des agents de développement de l'enseignement qu'il affectera à des régions déterminées, en fonction de besoins d'ordre pédagogique.

Des raisons d'économie nous obligent à limiter le nombre de ces agents à 75; on comprend donc qu'il n'est pas possible d'affecter un agent de développement à chaque commission scolaire, d'autant plus que leur travail s'effectuera à deux niveaux d'enseignement et sur un plan régional" (10)

Le ministre indiquait, de plus, que cette nouvelle opération nécessiterait des déboursés supplémentaires de l'ordre de $1,125,000. Il spécifiait également, dans ce document, que les 75 agents de développement pédagogique allaient travailler sous la responsabilité de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire et en étroite collaboration, au niveau régional, avec les Bureaux régionaux du Ministère ainsi qu'avec les autorités scolaires et les enseignants. La structure des Agents de Développement Pédagogique était officiellement créée.

---

(10) Déclaration ministérielle de M. Guy St-Pierre, ministre de l'Education, 8 juillet 1970.

2.2. Organisation et gestion de l'opération

Peu après cette officialisation, la gestion de l'opération commença à créer des problèmes. Dans un premier temps, le Bureau des sous-ministres procéda à la formation d'un groupe de travail "ad hoc" auquel il confia le mandat de régler les problèmes administratifs de départ et de mettre sur pied la première année de l'opération "Agents de Développement Pédagogique". Ce groupe de travail était constitué de représentants des organismes suivants:

- La direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, représentée par son directeur général adjoint;
- l'Institut de recherche pédagogique, représenté par son directeur;
- le service général des Bureaux régionaux;
- la Mission des projets expérimentaux (qui s'occupait du développement pédagogique à l'élémentaire: méthodes actives).

Le mandat confié au comité était de préparer un plan d'opération et d'élaborer plus particulièrement:

- une définition du rôle et des tâches des ADP;
- une répartition des postes disponibles selon les différents champs d'activités;
- un plan pour le recrutement et la sélection des candidats;
- un plan pour la gestion administrative de la structure.

Toutefois, des divergences assez profondes entre les groupes représentés au comité "ad hoc" empêchèrent ce dernier de présenter un rapport unanime et complet; les membres du comité n'avaient pu parvenir à s'entendre sur le sens à donner à l'opération et sur la répartition des responsabilités.

Le service général des Bureaux régionaux, pour sa part, revendiquait le contrôle de l'opération. Depuis quelques années déjà, cette entité administrative constituait le seul lien organique entre l'administration centrale et les entités scolaires régionales. Elle avait jusqu'alors été confinée dans un rôle d'information technique portant principalement sur les règles d'administration bubgétaires. Constituée en majorité d'anciens inspecteurs d'écoles (cette structure avait été abolie avec la création du nouveau ministère), elle entendait bien profiter de l'occasion pour élargir son mandat et assumer de plus en plus une vocation pédagogique. S'appuyant sur son mandat de liaison entre le Ministère et les instances décentralisées d'enseignement, elle soutenait qu'elle était mieux informée des besoins réels des commissions scolaires et pourrait plus efficacement orienter les agents de développement vers les unités administratives qui exigeaient une intervention urgente en matière de développement pédagogique.

Le service des Bureaux régionaux s'opposait donc à la tendance centralisatrice du service des Programmes de la DGEES qui envisageait le nouvel agent de développement comme un prolongement direct des responsables de disciplines. Le mois de juillet fut consacré à une série de consultations entre les divers services de cette direction générale; celui des programmes exigeait l'exclusivité de la répartition des postes d'ADP, considérant que leur nombre restreint était nettement insuffisant pour assurer une implantation valable des nouveaux programmes-cadres, compte tenu de l'immen-

sité du territoire à couvrir. Pour sa part, la Mission des projets expérimentaux entrait dans la phase finale de son mandat et manifestait peu d'intérêt pour un type d'innovation aussi centralisatrice; elle ne croyait pas qu'il s'agissait de la meilleure formule pour répondre aux besoins exprimés par le milieu et avait à l'esprit quelque chose qui aurait davantage été centré sur l'entraînement aux méthodes d'éducation active.

Devant le caractère inconciliable de ces diverses positions, le Bureau des sous-ministres accepta la recommandation de la direction générale de la DGEES de procéder à la dissolution du comité "ad hoc" et de constituer un second comité, désigné sous le terme de "Bureau de direction", qui reçut le mandat d'assumer la gestion de l'opération ADP. On était alors en août 1970 et les délais d'implantation devenaient de plus en plus serrés. D'une part, il y avait la promesse faite par le ministre au milieu; d'autre part, si on ne procédait pas rapidement au recrutement de candidats valables pour assumer la nouvelle fonction, les fonds disponibles dans le cadre des subventions d'équilibre budgétaire risquaient de ne plus être accessibles pour l'année en cours.

Constitué du directeur général adjoint du service général des Bureaux régionaux, du directeur de l'Institut de recherche pédagogique et du directeur général adjoint de la DGEES, ce second comité travailla sous pression. Procédant à l'étude de divers modèles d'action (modèles de recherche et développement, d'intervention cyclique, de conception-expérimentation-diffusion), le comité tenta de trouver une solution qui s'adaptait aux caractéristiques de la situation québécoise.

Il finit par arrêter un plan d'opération, en consultation avec la direction générale du Financement et le service des Relations de travail du Ministère, et le soumit au Bureau des sous-ministres pour approbation. Ce dernier endossa le plan d'opération proposé et le communiqua officiellement sous forme de directive adressée aux commissions scolaires en date du 31 août 1970.

2.3. Implantation de la structure des ADP

Les modalités d'implantation établies par le Bureau de direction comportaient certains énoncés de base et impliquaient une délégation des responsabilités:

- Le statut: l'ADP devait être recruté parmi le personnel des commissions scolaires et jouir du statut d'un employé en congé avec solde; à son retour dans la commission scolaire, il devait être réintégré dans des fonctions similaires à celles qu'il occupait au moment de son départ;

- Le contrat serait d'une durée d'un an;

- Le salaire ainsi que les frais de déplacement et de séjour, seraient provisoirement assumés par la commission scolaire; elle se verrait remboursée par le Ministère au moyen des subventions d'équilibre budgétaire;

- Tous les ADP devaient être recrutés pour le service des Programmes et celui de l'Enfance inadaptée;

- L'opération était confiée à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire.

Pour assurer la responsabilité de l'implantation de la structure, le Bureau de direction avait tenté de concilier trois besoins considérés comme prioritaires dans la définition du mandat général; le nouvel agent de développement devait assumer:

- Un rôle d'informateur et d'expert: transmission éclairée des informations entre le service des Programmes et le milieu;

- Un rôle d'animateur, perçu comme celui d'une personne-ressource devant assister le milieu dans son organisation pédagogique;

- Un rôle de rétroaction verticale qui permettrait aux ADP de communiquer au Ministère les "feed-backs" qu'ils recevraient du milieu.

Le Bureau de direction fut alors mandaté pour procéder au recrutement des ADP, superviser l'exécution du mandat et coordonner les interventions de ces nouveaux agents dans le milieu en fonction des besoins identifiés par les Bureaux régionaux.

Le processus de sélection des candidatures s'effectua à deux niveaux:

- la sélection locale: chaque commission scolaire avait la responsabilité de former un comité de sélection, de procéder à une pré-sélection et de faire parvenir à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire la liste des candidatures retenues ainsi qu'une résolution acceptant le principe de libérer les personnes qui seraient choisies par le Ministère;

. la sélection provinciale: le Bureau de direction devait, pour sa part, procéder à la formation d'un comité de sélection constitué de représentants des diverses directions concernées et d'un représentant du milieu d'enseignement. Il devait alors procéder au choix de 75 agents de développement selon les critères généraux établis par le Bureau de direction et les critères particuliers s'appliquant à la discipline en cause.

Comme les délais d'implantation étaient très serrés et qu'il fallait procéder rapidement à la sélection des candidats, une des premières faiblesses de l'opération porta sur l'information relative à la structure; on ne disposait ni du temps, ni des ressources financières suffisantes pour bien sensibiliser le milieu à l'opération "agents de développement". On peut d'ailleurs juger des contraintes de temps imposées au Bureau de direction par l'analyse du calendrier d'implantation qui avait été établi sur deux mois:

. 30 août: information aux commissions scolaires et aux enseignants;

. 1 au 15 septembre: inscription des candidats;

. 16 au 18 septembre: sélection locale;

. 20 au 25 septembre: sélection provinciale;

. 15 octobre: entrée en fonction des ADP;

. 16 octobre: accueil, intégration, formation

. 1er novembre: premières interventions dans le milieu.

Les directives concernant les divers aspects de l'opération furent publiées le 31 août 1970 et diffusées dans les commissions scolaires au cours des jours suivants.

2.4. Premières réactions des milieux concernés

La diffusion de la nouvelle politique provoqua des réactions mitigées de la part des milieux enseignants. De nombreuses pressions furent exercées sur le Bureau des sous-ministres pour l'amener à réviser sa position. Mais, pour les raisons évoquées précédemment (absence de disponibilité financière permettant d'assumer la création de postes de conseillers pédagogiques au niveau local, interrogations par rapport à la validité de cette formule), les principaux organismes officiels impliqués estimèrent que, compte tenu de ces diverses contraintes, la structure proposée constituait probablement la seule solution possible dans le contexte.

La Corporation des enseignants du Québec ne communiqua aucune réaction officielle en réponse à la création de la structure; engagée alors dans le processus de négociation de la convention collective des enseignants, elle y consacrait toutes ses énergies. De plus, la formule proposée respectait aussi intégralement que possible les conventions collectives existantes: le processus de sélection était basé sur des propositions venant des milieux d'enseignement, les enseignants devaient poser volontairement leur candidature, la réintégration dans des fonctions similaires était assurée par le contrat et on avait même prévu une indemnité forfaitaire de $1,000. pour compenser les heures supplémentaires de travail qu'auraient à consentir ces nouveaux agents dans l'accomplissement de leurs fonctions. De plus, l'établissement de la structure des conseillers pédagogiques locaux avait toujours été formulée officiellement par la Fédération des commissions scolaires et était considérée avec scepticisme de la part de la Corporation des enseignants.

Les réactions les plus vives provinrent des organismes provinciaux qui s'étaient faits les promoteurs de la structure des conseillers pédagogiques: associations professionnelles de conseillers pédagogiques, associations d'enseignants spécialisés, etc. La déception était grande. Chez plusieurs, l'étonnement fut suivi d'une fin de non-

recevoir; ces milieux considéraient que la formule était improvisée et qu'il y aurait beaucoup de tâtonnements avant que l'on ne parvienne à définir clairement le mandat des nouveaux agents de développement. L'Association québécoise des professeurs de français considérait même qu'il s'agissait d'une injustice, puisque le réseau des conseillers pédagogiques en éducation physique avait été mis en place l'année précédente.

La Fédération des commissions scolaires catholiques (organisme représentatif des administrations scolaires régionales et locales), pour sa part, accepta de participer à l'opération; par la délégation d'un représentant officiel, elle fut appelée à collaborer à l'étude et au choix des candidatures au niveau provincial. En effet, au cours d'une rencontre qu'il avait tenue avec le président de cet organisme, le sous-ministre de l'Education, M. Yves Martin, avait communiqué les objectifs de l'opération et les contraintes qui avaient amené le Ministère à envisager la solution adoptée. La Fédération, par son président, assura le sous-ministre qu'elle acceptait de prêter sa collaboration à la réalisation du projet; elle consentait à ce que le Ministère lance l'opération et procède au recrutement; elle acceptait également que la formule budgétaire proposée soit endossée par les commissions scolaires.

Malgré l'engagement de leur organisme représentatif, plusieurs commissions scolaires régionales manifestèrent leur opposition à la formule de rechange adoptée. Celle-ci n'était pas conforme à ce que le personnel de cadre avait publiquement exigé; aux yeux de ces administrations locales, les ADP avaient un territoire d'action trop vaste et ne pourraient répondre adéquatement aux besoins du milieu. Mais, sauf quelques exceptions (le Nord-Ouest québécois entre autre), on décida d'accorder le bénéfice du doute à la nouvelle structure. D'autant que la plupart des commissions scolaires, limitées à leur tour par une enveloppe budgétaire contraignante, voyaient dans la nouvelle structure une bonne soupape à leur problème de surplus de personnel.

3. Synthèse

Les éléments de contexte décrits précédemment nous permettent de dégager les conditions dans lesquelles la structure des ADP fut implantée:

- La création de la structure constituait une réponse "circonstanciée" aux besoins en animation et en information exprimés par les divers professionnels de l'enseignement, tant dans les instances décentralisées que dans les divers services de l'administration centrale.

- La formule adoptée correspondait à une réponse ambiguë aux besoins exprimés à ces divers paliers: alors que toutes les propositions convergeaient vers la création de postes de conseillers pédagogiques rattachés aux administrations locales et régionales, la structure mise en place constituait un refus clair par rapport à cette demande: le nombre des agents de développement était fixé à 75, leur rattachement était établi auprès de l'administration centrale et leur champ d'action s'étendait à l'ensemble du réseau scolaire.

- L'impossibilité d'accéder aux demandes du milieu prenait toute sa justification dans un contexte économique contraignant; les budgets des ministères publics ne devaient comporter aucune augmentation des dépenses, dans quelque secteur que ce soit.

- La structure proposée s'inspirait toutefois d'une démarche décentralisatrice: le Ministère visait l'établissement de liens souples entre ses services et le milieu. Le mandat confié à ces agents était d'ailleurs centré sur des fonctions d'animation, d'information et d'assistance technique.

- La mise en place de la structure provoqua de nombreux conflits internes au sein de l'administration centrale; le premier comité d'implantation aboutit à un échec. La gestion de l'opération fut alors confiée à un Bureau de direction dont le travail s'effectua sous pression. De plus, c'est à l'intérieur de contraintes de temps très serrées que la structure fut implantée.

- L'officialisation de la structure provoqua des réactions mitigées dans les instances décentralisées. Toutefois, sauf quelques associations professionnelles de cadres locaux, aucun organisme représentatif des milieux d'enseignement n'exprima officiellement son refus lors de la mise en place du nouveau service.

DEUXIEME PARTIE

EXPERIMENTATION ET IMPLANTATION DE LA STRUCTURE DES AGENTS DE DEVELOPPEMENT PEDAGOGIQUE (1970 - 1974)

C'est à titre expérimental que la structure des Agents de Développement Pédagogique avait été établie pour l'année académique 1970/1971. Au cours des trois années subséquentes, la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire reçut, sans difficulté, les approbations nécessaires pour poursuivre l'opération. En fait, au cours des quatre dernières années, les effectifs de la structure des ADP ont doublé:

Année	Nombre d'ADP
1970-1971	75
1971-1972	125
1972-1973	130
1973-1974	150

Cette augmentation substantielle du nombre d' ADP s'explique par le fait que seuls les services des Programmes et de l'Enfance inadaptée avaient été autorisés à recruter de tels agents (75) au cours de la première année d'expérimentation. Dès la seconde année, d'autres services de la DGEES (Vie Etudiante, Organisation de l'enseignement, Mesure et Evaluation) purent, à leur tour, procéder au recrutement de tels agents. Un nouveau plan quinquennal de développement de l'enseignement des langues explique l'augmentation substantielle pour l'année 1973-1974 (20 ADP supplémentaires furent recrutés pour conduire à terme ce plan quinquennal).

Dans les pages qui suivent, nous procéderons à la description de l'encadrement général de ce projet et de son évolution. Une attention particulière sera apportée aux aspects suivants: le mandat théorique et pratique des

ADP, les conditions de travail qui leur ont été faites dans le cadre de la phase expérimentale, l'encadrement administratif dont la structure s'est progressivement dotée, le contexte des interventions des ADP et leur typologie.

1. Le mandat des ADP

1.1 Recrutement et sélection des ADP

A la suite de la directive communiquée le 31 août 1970, invitant les commissions scolaires à procéder à une pré-sélection des ADP, trois cents candidatures furent transmises au Bureau de direction pour les soixante-quinze (75) postes disponibles. La sélection finale fut faite à Québec, sur étude de dossiers, à compter du 15 octobre. Les jurys étaient constitués d'un directeur de service à la DGEES, du professionnel de cette Direction, spécialiste dans la discipline concernée, et d'un représentant de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec. Dans un rapport d'évaluation qu'il remettait aux autorités compétentes le 10 mars 1971, le responsable du Bureau de direction tenait les propos suivants sur cet aspect de l'opération:

> "Le nombre de candidatures valables était très réduit. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet état de choses:
>
> - la fonction était nouvelle et beaucoup de professeurs ont pu hésiter à s'y engager;
>
> - la date tardive du recrutement, au début de l'année scolaire, posait aux commissions scolaires de sérieux problèmes de remplacement, ce qui a pu inciter certaines commissions scolaires à ne pas encourager le recrutement ou à bloquer les candidatures au niveau de la pré-sélection;
>
> - les qualifications exigées des candidats ont eu comme conséquences d'attirer à la fonction d'AD? les éléments les mieux qualifiés et les plus dynamiques des commissions scolaires locales. Devant ce danger "d'écrémage", il semblerait que plusieurs commissions scolaires ont bloqué, au niveau de la pré-sélection, les candidatures les plus valables et que d'autres, à l'inverse, ont transmis des candidatures correspondant à un personnel surnuméraire ou indésirable;

- un certain nombre de candidats dont les qualifications personnelles étaient valables ont dû être écartés parce qu'ils refusaient de se déplacer en dehors de leur territoire immédiat." (1)

L'opération démarrait donc dans un contexte assez difficile: candidatures plus ou moins valables, refus de collaboration de certaines commissions scolaires qui avaient mal accueilli la création de la structure, information jugée inadéquate par le milieu (certains directeurs généraux de commissions scolaires négligeant de faire parvenir aux enseignants l'information et les formulaires de mise en candidature).

1.2. Mandat général

Malgré ces difficultés de départ, la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire recruta suffisamment d'agents pour démarrer l'opération. C'est dans les termes suivants que le Bureau de direction avait formulé l'objectif de développement qui devait être assumé par les ADP: assurer l'implantation des innovations pédagogiques. Dans cette perspective, le mandat général des agents de développement pédagogique avait été défini comme suit:

"A l'intérieur d'un programme d'action pédagogique élaboré en collaboration avec le service des Programmes de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire et les Bureaux régionaux et approuvé par le Bureau de direction, l'ADP doit:

a) participer à l'implantation de nouveaux programmes d'études en aidant à les adapter au milieu;

b) participer, à titre d'expert dans une discipline donnée, à des rencontres organisées à l'intention des administrateurs scolaires, des chefs de groupe, des enseignants, des parents, et jouer auprès de ces groupes le rôle de consultation, d'animation, d'"agent facilitant";

---

(1) Haeberlé, Roger, Rapport d'Etape no 1, Opération ADP 1970-71.

c) conseiller les commissions scolaires en matière de matériel didactique, d'évaluation de l'enseignement, de recherches pédagogiques qu'elles peuvent conduire, de recyclage des maîtres;

d) participer à la mise au point des instruments pédagogiques permettant de répondre à des besoins identifiés dans leur secteur d'activité: plans d'études, guides méthodologiques, modes d'évaluation, etc." (2)

Ce mandat général allait connaître peu de modifications substantielles au cours des quatre années d'expérimentation et d'implantation. Seules vinrent s'ajouter des précisions relatives au mandat des ADP rattachés aux divers autres services de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire (Mesure et évaluation, Vie étudiante, Organisation de l'enseignement). Pour ces services, l'accent allait être mis sur l'implantation de guides méthodologiques, sur la fonction de conseil en regard des nouvelles orientations du ministère (règlements), sur la sensibilisation du milieu en ce qui regarde les principes de mesure et d'évaluation, le dossier scolaire cumulatif, ainsi que sur le développement des instruments pédagogiques et de la documentation audio-visuelle. Ces mandats spécifiques furent introduits dès la seconde année d'implantation (1971/1972).

Somme toute, les effectifs devaient assumer un mandat ambitieux comportant des fonctions d'expertise, d'animation, d'information et de rétroaction. La perception claire des actions qui découlaient d'un tel cadre de travail fut toutefois assez lente à s'établir. De nombreux ADP restèrent inactifs pendant les premiers mois d'implantation de la structure; ils attendaient que les commissions scolaires fassent parvenir une demande officielle de service, ainsi qu'il avait été spécifié dans les règles administratives communiquées aux commissions scolaires.

De plus, quelques milieux scolaires se montrèrent réticents à toute intervention d'ADP sur leur territoire. D'une manière générale, toutefois, les enseignants et les administrateurs locaux n'étaient par opposés à la

---

(2) Directive concernant le recrutement et la gestion administrative des agents de développement pédagogique
Décembre 1970, p. 1 - Ministère de l'Education

structure: on la percevait comme un pas dans la bonne direction pour favoriser la mise en place de structures d'animation. Par contre, la définition du mandat théorique provoque des perceptions ambiguës de la part des usagers: avec un cadre théorique aussi vaste, le danger était grand de considérer l'ADP non plus comme un animateur ou un agent de changement, mais comme un représentant officiel du ministère ayant réponse à tous les problèmes de gestion pédagogique d'une commission scolaire. Surtout dans les cas où il n'y avait qu'un ADP à la disposition de toutes les commissions scolaires (la moitié des effectifs était dans cette situation), il fut presque impossible d'opérationnaliser un tel mandat théorique, ainsi que nous le verrons dans les pages qui suivent.

A la fin de la première année, soit après quelques mois d'expérimentation (les premières interventions n'eurent lieu qu'en janvier '70, le Bureau de direction décida de poursuivre l'expérimentation de la structure après avoir apporté quelques retouches aux règles de conduite des ADP. On avait bien perçu certaines difficultés dans l'exercice du mandat, mais il était trop tôt pour juger de la valeur de la structure; d'autant que des sondages rapides auprès des utilisateurs indiquaient déjà que l'opération avait suscité de nombreuses attentes dans le milieu.

Au début de la seconde année (1971/72), trois nouveaux secteurs furent ajoutés: Vie Etudiante, Organisation de l'enseignement, Mesure et évaluation. Un règlement ministériel (règlement no 7), publié en 1970, avait fait prendre conscience des multiples interrelations entre les différents aspects de la formation de l'étudiant. Soutenant qu'il était impossible d'opérer un développement intégral de la personnalité sans lier le développement pédagogique proposé dans les nouveaux programmes-cadres avec les divers autres aspects de l'activité éducative, le nouveau règlement invitait les divers professionnels de l'enseignement à coordonner leur action. Cinquante nouveaux ADP furent recrutés pour établir une plus grande cohérence dans l'opération "Développement pédagogique" amorcée l'année précédente. La troisième année (1972/73), l'expérimentation est à nouveau reconduite, mais avec une faible augmentation des effectifs; seulement cinq nouveaux postes furent créés. L'année suivante (1973/74), l'implantation se poursuit et les effectifs furent à nouveau sensiblement augmentés (20 nouveaux postes).

1.3 Mandats particuliers

Dépendant des secteurs, le mandat général (animation, information, rétroaction) fut assumé en fonction de priorités établies par chacun des services du ministère:

- o Service des programmes: ce service mit l'accent sur la sensibilisation des enseignants aux contenus et méthodologies propres aux nouveaux programmes-cadres. Un certain nombre d'ADP furent également affectés à la rédaction de programmes, notamment dans les secteurs de l'enseignement professionnel et technique.

- o Service de l'organisation de l'enseignement: l'action des ADP de ce secteur fut concentrée sur la promotion du Règlement no 7: information et expérimentation, auprès de milieux désignés par le ministère, des notions de progrès continu, d'individualisation de l'enseignement, d'écoles à aires ouvertes.

- o Service de la vie étudiante: les ADP furent affectés à deux secteurs distincts:

  - consultation personnelle: des guides nouveaux étaient disponibles depuis peu; les ADP de ce secteur furent répartis sur une base régionale pour faciliter l'analyse du contenu de ces documents.

  - animation de la vie étudiante: les ADP eurent à sensibiliser le milieu à deux notions nouvelles: celles "d'activités étudiantes" et de "cellules-communautés". Egalement regroupés par régions, ils travaillèrent à développer des modèles d'implantation de ces formules en fonction de projets soumis par les équipes des commissions scolaires.

- o Service de l'enfance inadaptée: trois champs d'action furent confiés aux ADP de ce secteur:

  - développement des instruments pédagogiques
  - organisation des enseignements (fonction-conseil en matière d'organisation des services à l'enfance inadaptée dans les commissions scolaires)
  - instrumentation technologique (analyse critique des instruments audio-visuels et expertise pédagogique).

- o Service de mesure et évaluation: les ADP affectés à ce service reçurent le mandat d'informer et de sensibiliser le milieu aux objectifs propres de ce secteur d'activité. Au cours de la première année (1971-1972), ils furent surtout utilisés pour élaborer le système du dossier scolaire cumulatif et des bulletins scolaires. Pendant l'année scolaire 1972-73, ils concentrèrent leurs interventions sur l'implantation des systèmes élaborés.

1.4 Evaluation de la réalisation des mandats

Malgré ces orientations spécifiques définies par chaque service, le mandat général des ADP resta inchangé au cours des quatre années. L'expérimentation dont ce mandat fut l'objet, loin d'en établir la pertinence, provoqua des perceptions négatives tant chez les chefs de service que de la part des ADP eux-mêmes. Dans le cadre de l'enquête que nous avons menée auprès des deux groupes, l'évaluation d'un tel mandat provoqua les perceptions suivantes:

a) Par les ADP

D'une part, le champ d'action particulièrement vaste de l'ADP a rendu le mandat imprécis au cours des années. Pour plusieurs ADP, animer, informer et rétroagir dans le cadre des dynamiques propres à l'évolution d'un programme-cadre (alors qu'ils étaient souvent les seuls à assumer ces trois fonctions) est rapidement apparu comme une tâche démesurée. De plus, les trois fonctions essentielles provoquèrent les perceptions suivantes:

- Animation. Le seul avantage de l'imprécision qui recouvre ce terme dans le mandat a permis à plusieurs équipes de le définir en tenant compte des besoins du milieu. D'autre part, la possibilité de rencontrer suffisamment de personnes (il y a en moyenne 500 enseignants par commission scolaire) et d'animer réellement un milieu, implique la cueillette de données factuelles nombreuses et, en conséquence, un territoire de travail restreint. Ces deux conditions n'ont pu être respectées pour la majorité des ADP.

- Information. Soulignant que le milieu enseignant est saturé d'informations, les Agents ont exprimé l'avis que la structure des ADP ne constituait pas le meilleur mécanisme pour remplir une telle fonction. Cela était particulièrement manifeste par le manque d'instrumentation disponible et par un manque de coordination dans les opérations de la D.G.E.E.S. à cet égard. L'information parvenait souvent aux commissions scolaires avant que l'ADP lui-même n'ait pu en prendre connaissance.

- Rétroaction. De façon générale, les ADP considérèrent cette fonction essentielle, mais envisagent globalement son impact comme étant nul; ils estiment en effet que cet aspect du mandat n'est pas suffisamment défini et que la rétroaction qu'ils apportent n'est pas suffisamment considérée par les responsables des différents services du Ministère.

b) Par les chefs de service et les professionnels du Ministère

- o La fonction d'animation est perçue comme déficiente à cause du manque de formation des Agents à l'exercice d'une telle fonction. Même si l'accent avait été mis sur cet aspect du mandat, peu de candidats acceptés présentaient les qualifications nécessaires à sa réalisation. Pour plusieurs chefs de service, la limitation de la durée du mandat apparaissait d'ailleurs comme un élément contradictoire.

- o la fonction d' information est jugée comme ayant posé de sérieux problèmes. D'une part, absence de documentation dans plusieurs secteurs; les ADP devaient donc, dans certains cas, rechercher et définir eux-mêmes l'information qu'ils devaient véhiculer. D'autre part, certains services estiment que les ADP ont diffusé plus d'informations qu'ils ne le désiraient et souvent sur des aspects en fonction desquels ils ne présentaient pas de compétence.

- o la fonction de rétroaction, pour sa part, semble avoir informé les administrateurs sur l'état de la situation pédagogique dans le milieu. Par contre, cet aspect ne bénéficiait pas d'un encadrement suffisant, selon eux, pour en permettre une opérationnalisation valable. Souvent, elle se faisait de façon informelle, davantage au cours d'une rencontre que dans le cadre de rapports systématiques.

A quoi peuvent être attribuées de telles déficiences dans l'accomplissement du mandat général au cours des quatre années d'expérimentation et d'implantation de la structure des ADP? Le mandat était-il au départ irréalisable? La structure fut-elle suffisamment encadrée en terme de ressources humaines et financières? Avait-on choisi des candidats aptes à assumer de telles fonctions? La difficulté à atteindre les objectifs visés dépendait-elle des résistances du milieu (enseignants, administrateurs locaux, etc.)? Une évaluation des conditions de travail faites aux diverses équipes ainsi qu'une analyse du contexte d'intervention qui leur fut défini nous permettra de répondre à ces questions.

2. Conditions de travail des ADP

Compte tenu des résultats de la sélection et du mandat général qui devait être confié aux ADP, un des aspects les plus importants dans l'implantation de la structure était celui de la formation des nouveaux Agents. Or, même après quatre ans, les principaux acteurs (professionnels, directeurs des services et ADP) estiment qu'il s'agit d'un des aspects les plus négligés lors de la mise en place et du renouvellement de la structure. Pourtant, de nombreux mécanismes furent élaborés pour sensibiliser les nouveaux arrivés aux diverses fonctions définies dans le mandat général. Mais, sauf quelques rares exceptions, le problème semble justement avoir été celui d'une mauvaise perception des besoins de formation des ADP. Ce n'était pas seulement, comme on l'avait cru au début, quelques années d'expérience dans l'enseignement qui habilitaient le candidat choisi à assumer des fonctions aussi complexes que celles de l'animation, de l'expertise, de l'information et de la rétroaction. Plus que d'une sensibilisation, les candidats choisis avaient besoin de stages intensifs de formation pour réaliser leur mandat.

2.1 Stages de formation des ADP

Lors de la mise en place de la structure, il avait été prévu que la formation des ADP comporterait trois aspects:

- Une formation technique comportant une description détaillée des tâches de l'ADP et une information sur les politiques et règles du Ministère concernant l'enseignement de la discipline en cause;

- Une formation administrative comportant une information sur les règles concernant les conditions de travail, les absences, les remboursements de frais, etc.;

- Une formation en techniques d'animation de groupe qui devait être confiée à un organisme ministériel compétent.

Au cours des quatre années, seuls les deux premiers aspects (formation technique et formation administrative) furent assurés pour tous les ADP. La formation en techniques d'animation ne put être offerte qu'à quelques équipes, souvent à l'instigation des directeurs des services ou à la demande de groupes d'ADP. Dans un rapport sur les besoins exprimés par les ADP au cours de la première année (1970-71), le professionnel responsable de l'aspect administratif de l'opération présentait les recommandations suivantes:

"Les suggestions apportées par certains ADP sur le plan de leur formation se résument comme suit:

- o prévoir deux stages de formation par année;
- o élaborer une politique d'action commune pour tous et organiser une rencontre générale des ADP et des autorités de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire au début de l'année;
- o fournir une meilleure information:
  - a) sur le ministère et ses politiques
  - b) sur les programmes-cadres
- o accroître la formation des ADP sur le plan de l'animation et ce, dès le début de l'année". (3)

---

(3) Beaulieu, Maurice, Opération ADP 1970-71. Sondage auprès des ADP.

Au début de la seconde année (1971/72), une session de formation fut organisée dès les premiers jours d'entrée en fonction des ADP; elle comportait des éléments de formation professionnelle, administrative et technique et s'adressait à tous les ADP. Le caractère d'un tel stage, jugé "superficiel par les ADP (les participants lui reprochaient son orientation purement théorique), amena les divers services impliqués dans l'opération à organiser par eux-mêmes des sessions de formation plus intensives et plus techniques. Une telle tendance s'était d'ailleurs manifestée chez certains groupes dès la première année d'implantation.

Une étude conduite sur les besoins en formation des ADP, entreprise au cours de la troisième année d'opération, résume ces diverses tentatives de formation dans les termes suivants:

> "Si je poursuis l'investigation de "ce qui a été fait" pour développer des éléments composant les stages de formation offerts par la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire, il appert:
>
> - qu'en 1970-71, trois sessions de formation ont été organisées par la Mission des projets expérimentaux, à la demande des responsables du français et des arts et à l'intention des ADP de ces disciplines;
>
> - qu'en 1971-72, une demande a été faite par le responsable du français et le directeur du service de la Vie étudiante pour organiser une session de perfectionnement pour les ADP en Vie étudiante et en français et qu'il fut décidé que tous les ADP (133) bénéficieraient de deux sessions de trois jours de formation. Le contenu et l'instrumentation ont été établis par les responsables des ADP Quelques réticences relatives à certains types d'activités ont été exprimées ... On reproche aux organisateurs d'avoir établi le programme du stage sans avoir tenu compte des besoins des ADP et de leurs attentes. Exemples:
>
>   . "l'orientation du stage est définie sans eux";
>
>   . "les exercices ne collent pas aux besoins des participants";
>
>   . "la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire devrait laisser aux

animateurs le soin de déterminer les besoins des participants";

. "on devrait consulter les gens afin de planifier selon les besoins des groupes". (4)

- qu'en 1972-73, une demande a été adressée à monsieur Haeberlé (directeur du Bureau de recherche et de développement) par les ADP en Enfance inadaptée pour obtenir un stage de mise en situation et d'information. Le Bureau d'intervention clinique a été chargé d'organiser le stage et de l'évaluer". (5)

Dans le même document, l'auteur de la recherche résume les rapports remis à la fin de ces diverses sessions dans les termes suivants:

"Les rapports indiquent:

. Qu'en 1970-71, les ADP ont trouvé insuffisante la formation reçue pour leur travail. La quasi unanimité sur ce point indique un problème réel, même si la solution est moins évidente; il faudra déterminer quelle est l'ampleur de la formation qu'on peut donner à un agent engagé pour une période limitée et aussi savoir dans quelle mesure l'efficacité de l'agent est fonction de cette formation, de l'expérience qu'il acquiert en travaillant, ou de son expérience antérieure.

. Qu'en 1971-72, la session adressée aux ADP en français et en Enfance inadaptée a été une réussite si l'on en juge par l'évaluation qu'en a faite la Mission des projets expérimentaux et la collaboration apportée par l'Institut de formation par le groupe. On semble attribuer le succès de cette session à:

---

(4) Rapport des sessions de perfectionnement tenues à la Maison Montmorency - Octobre 1971, p. 19

(5) Pelchat, Jacqueline, Réflexions sur un plan global de formation - Mars 1973, pp. 28-30.

- la liberté de participation

- l'analyse des besoins faite avant la session qui a permis d'adapter les programmes aux problèmes des groupes concernés ...

o qu'en 1972-73, le séminaire offert aux ADP en Enfance inadaptée peut être considéré comme ayant répondu à la demande effectuée sans cependant y répondre complètement puisqu'un séminaire de trois jours ne permet finalement qu'une amorce" (5).

Ces diverses évaluations permettent de dégager un certain nombre de constantes dans les politiques de formation expérimentées au cours de ces quatre années:

- la session de sensibilisation organisée au début de chaque année ne répond que de façon théorique aux besoins de formation technique et professionnelle;

- les divers stages de formation en techniques d'animation ont généralement été le résultat d'initiatives prises par quelques secteurs. Lorsqu'une telle formation fut offerte à l'ensemble des ADP (Montmorency) l'essai se révéla plus ou moins fructueux; les groupes furent traités séparément, de telle sorte que les diverses équipes n'avaient pu communiquer entre elles;

- aucun plan global de formation des ADP ne fut élaboré, compte tenu des besoins exprimés par les directeurs de service et les ADP eux-mêmes.

Une telle absence de politique commune sur la question semble avoir résulté d'une confusion dans le partage des responsabilités entre les responsables de la structure et les directeurs de service ainsi qu'en témoigne le document suivant:

"Il est convenu que le 1er septembre, tous les ADP seront convoqués à une réunion à Québec. La rencontre portera sur une information générale sur les activités de la D.G.E.E.S. et une information générale

---

(5) Idem, pp. 30-32

sur le rôle des ADP (règles de conduite) et certaines règles administratives. La formation technique spécialisée sera assurée par les services en cause, soit avant, soit après le 1er septembre, conformément à des politiques générales à établir au Conseil de direction." (6)

C'est d'ailleurs ce qui explique le peu de ressources dont les services se dotèrent en fonction de cet aspect de l'opération ADP. Une exception, celle du service de l'Organisation de l'enseignement, qui se chargea, dès les débuts de l'opération, d'offrir une préparation immédiate à ses ADP. Le premier mois fut consacré à créer un esprit d'équipe; les ADP purent participer à quatre stages de quatre ou cinq jours avec le professionnel responsable du service. Leur programme de formation comporta notamment une initiation, par un ADP expérimenté, à des techniques pratiques d'animation et de planification. Cette initiative s'est répétée depuis, au début de chaque année scolaire.

Pour les autres services, quelques initiatives isolées, ainsi qu'en témoigne le document cité précédemment. Tout en reconnaissant les lacunes importantes en ce domaine, presque tous les chefs de service estiment encore aujourd'hui que ce ne devrait pas être la responsabilité de la D.G.E.E.S. de former les ADP et que ceux-ci ne devraient être recrutés que lorsqu'ils présentent une formation les habilitant à remplir leur mandat avec compétence.

Les responsables de la structure des ADP estiment toutefois, suite à l'étude conduite en mars 1973 sur cette question, qu'une politique globale de formation doit être implantée dans les plus brefs délais. Tous s'accordant sur les déficiences graves de cet aspect de l'opération, il leur apparaît urgent de procéder à un partage des responsabilités entre les diverses autorités compétentes et à l'aménagement d'un plan articulé de formation.

---

(6) Conseil des cadres de la D.G.E.E.S., 26 juin 1971

2.2. Limitation de la durée du mandat

Un des aspects les plus controversés de la définition du mandat des ADP concerne la limitation théorique de leur engagement pour une durée d'une année, renouvelable une seconde année. Ce principe avait clairement été établi par le Bureau des sous-ministres lors de la création même de la structure. Il s'appuyait sur l'hypothèse suivante: l'ADP est précieux au milieu dans la mesure où en plus d'être lui-même dynamique, compétent et ouvert, il peut établir avec les enseignants une relation valable, fort de l'expérience et de la compétence qu'il a acquise dans le milieu. On estimait donc que la formule de consultant permanent impliquait une déviation dangereuse: au bout d'un certain temps, l'A.D.P. aurait perdu contact avec l'enseignement et sa compétence réelle risquait de s'en trouver diminuée. De plus, on ne connaissait pas les réactions du milieu à l'implantation de la structure: l'ADP allait-il être bien accueilli? Il fallait donc être prudent.

En fait, la structure était établie à titre expérimental; si le ministère se liait aux ADP par un contrat de plus longue durée, il risquait également de ne pouvoir se désister de ses engagements. Le Bureau des sous-ministres avait envisagé deux directions prévisibles au chapitre du développement pédagogique: selon les disponibilités financières, les commissions scolaires pourraient graduellement procéder à la création de postes de conseillers pédagogiques locaux; par ailleurs, les Bureaux régionaux planifiaient également le développement de leurs services en termes de "conseil pédagogique". Ces facteurs militaient en faveur d'un contrat relativement court; un an, renouvelable une seconde année, semblait être la formule la plus adaptée aux circonstances. Exceptionnellement, la durée du mandat fut établie à trois ans pour certains groupes d'ADP.

Cette option de départ fut maintenue sans modification majeure, ainsi qu'en témoignent les extraits suivants des procès-verbaux de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire:

> "Quant à la durée maximale de recrutement d'un ADP, il est convenu qu'il faudrait en arriver à ce qu'un tiers des ADP se renouvelle chaque année. Ce système implique une durée maximale d'emploi de trois ans pour chaque ADP. Il tient compte:

- de la rentabilité accrue d'un ADP après sa première année,

- de la continuité nécessaire (2/3 sont maintenus),

- de la coupure avec le milieu enseignant que représenterait un mandat plus long,

- et de la difficulté, pour les ADP, de réintégrer leurs fonctions après dans les commissions scolaires."

Conseil des cadres - 23 juin 1971

Deux ans plus tard, on maintient le même principe:

"En ce qui concerne la durée du mandat, il semble qu'elle est trop courte. Cependant, les membres du Conseil des cadres mentionnent que si le mandat était prolongé, il deviendrait difficile pour l'ADP, par la suite, de réintégrer son milieu. On reconnaît cependant qu'il pourrait y avoir des cas d'exception." Conseil des cadres - 1er juillet 1973).

"La durée d'engagement reste fixée à deux ans et, exceptionnellement, à trois ans, compte tenu de la permanence à assurer ..." (Conseil des cadres, 2 juillet 1973).

Certaines raisons, d'ordre théorique et pratique, poussaient les administrateurs de la structure à maintenir un tel principe:

- on avait constaté qu'il ne fallait pas plus de deux ans pour qu'un fonctionnaire perde contact avec le milieu de l'enseignement; il était donc nécessaire que l'ADP puisse y retourner rapidement;

- parce qu'il allait être amené à voyager beaucoup à travers le Québec, à se sensibiliser à de multiples expériences, on estimait que l'ADP allait devenir un acquis précieux pour les administrations scolaires locales;

- les règles administratives des commissions scolaires locales stipulaient qu'un congé avec solde ne pouvait être consenti pour plus de trois ans.

Selon des administrateurs de la structure, cette limitation du mandat à deux ans - exceptionnellement trois - constitue encore aujourd'hui une approche tout à fait adaptée aux besoins du milieu et des ADP eux-mêmes.

Toutefois, les effets d'une telle politique ont été particulièrement contestés, tant par les chefs de service que par les ADP eux-mêmes. La première conséquence fut d'insécuriser les personnes qui acceptèrent le mandat d'ADP chaque année; la période de réengagement suscitait, chez plusieurs, une angoisse difficile à dissiper: allaient-ils être réengagés? Si oui, pour combien de temps? De telle sorte qu'à la fin de leur mandat, nombreux étaient ceux qui consacraient plus de temps à prospecter un nouvel emploi qu'à réaliser des interventions dans le milieu. De plus, leur réintégration aux fonctions antérieures exercées dans leur commission scolaire posait problème; les premiers ADP eurent l'avantage d'être promus par les administrations locales à des fonctions administratives, mais les postes de cadres ayant été rapidement comblés, on assista alors à un phénomène inverse regrettable: de nombreuses administrations locales refusaient de réintégrer l'ancien ADP dans sa fonction antérieure. Dès lors, le retour dans la commission scolaire devint plus souvent l'objet d'une démotion que d'une promotion. De sorte que, pour valable qu'elle semblait être théoriquement, la limitation du mandat posa de nombreux problèmes dans ses répercussions au point de vue individuel.

Interrogés sur cet aspect de la fonction d'ADP, les directeurs de service nous ont communiqué les réflexions suivantes:

- "Les ADP deviennent souvent trop compétents pour retourner à des tâches d'enseignement. En ce sens, on dessert le milieu en le privant de ses meilleurs éléments et ils n'y retournent pas".

- "Il faudrait un mandat de trois ans au moins. La première année, l'ADP apprend et se forme. La seconde, il établit des contacts. La troisième, il réussit à susciter suffisamment de confiance dans le milieu pour devenir vraiment efficace".

- " ... la durée du mandat, c'est un problème; mais je ne vois pas de solution magique. Il faudrait recruter des ADP au moment où ils ont quelque chose à dire; ils travailleraient alors un certain temps, accompliraient rapidement leur mandat et pourraient réintégrer leur milieu sans difficulté."

- "Cette politique est regrettable. Nous, on est arrivé à la conclusion que, durant la première année, l'ADP apprend. On le réengage systématiquement pour deux ans. Il y a des gens qui sont capables de fonctionner durant la troisième année en dépit de la fin imminente de leur mandat. Mais un certain nombre à partir du premier avril, partent en vacances (ils récupèrent ainsi leur temps supplémentaire). Vers la fin de leur mandat, c'est humain, ils ne se forcent pas trop."

- "Cette formule présente de sérieux inconvénients. D'abord, il faut un minimum de temps pour s'adapter à ce travail; il n'y a jamais de candidats préparés de façon adéquate pour remplir la tâche. Ensuite, une telle mobilité au sein des équipes pose le problème du perfectionnement."

Seuls quelques ADP reconnaissent le maximum d'efficacité à la politique actuelle (trois ans). Pour la plupart, le mandat idéal serait de cinq ans, après une période de probation de six mois. Les raisons évoquées sont les suivantes:

- "Quand on est ADP, on a une connaissance suffisamment articulée du milieu pour ne pas être obligé d'y retourner définitivement parce qu'on a perdu le contact avec la base".

- "Le mandat actuel est trop court; il crée un climat d'insécurité et diminue la motivation."

- "La durée actuelle est insatisfaisante; c'est insupportable, tant pour l'ADP que pour l'efficacité du programme. Cela nous empêche de réaliser une action efficace parce que nous n'avons pas le temps de planifier et d'engager des projets à long terme."

S'agit-il ici de résistances de la part des ADP à retourner dans leur milieu de travail antérieur? Plusieurs des professionnels et des cadres interviewés l'ont soutenu; après trois ans de mobilité, d'une relative autonomie dans l'organisation de leur travail, "il doit leur être difficile de retourner dans un milieu aussi structuré que l'école". Quoiqu'il en soit, les perceptions négatives par rapport à cet aspect de la question se sont exprimées depuis la première année d'expérimentation. Compte tenu du caractère expérimental de la formule, les administrateurs ont toujours maintenu la politique actuelle.

3. Les ADP et le milieu

3.1 Sensibilisation du milieu aux services offerts par la structure

Dès le début de l'expérimentation, la sensibilisation du milieu aux services offerts par les diverses équipes d'ADP se révéla un problème majeur. Voulant éviter que l'ADP ne soit perçu comme un inspecteur ou un représentant officiel du Ministère, le Bureau de direction avait limité l'information à quelques textes officiels qui furent communiqués aux administrations scolaires locales. Ainsi que nous le soulignions précédemment, de nombreux ADP restèrent inactifs les premiers mois, attendant les demandes de service de la part des autorités locales. L'explication d'un tel état de fait semble se résumer à ceci: les administrateurs locaux faisaient rarement parvenir cette information aux groupes d'enseignants de leur territoire. Mais la situation était délicate: si les demandes de service n'étaient pas acheminées par le canal de l'administration locale, celle-ci risquait de boycotter encore davantage l'opération ADP.

Dans les années qui suivirent, l'information écrite devint de plus en plus abondante; toutefois, elle ne parvint que rarement aux principaux intéressés, ainsi qu'en témoignent les remarques suivantes:

> "On constate, à la lecture des rapports, que la clientèle visée - soit les enseignants - est peu informée de l'existence des ADP. Les membres du Conseil des cadres pensent que le problème est surtout dans la présentation de l'information et ne pensent pas que le fait de transmettre l'information à la direction des écoles résoudrait nécessairement le problème." (7)

Dès la première année, les ADP remirent en cause les mécanismes d'information utilisés par le Bureau de direction. Ils demandèrent d'intensifier, auprès des commissions scolaires, la publicité relative à l'opération ADP. Les chefs de service, pour leur part, soulignèrent à plusieurs reprises les ambiguïtés de perception qui découlaient d'une telle lacune: "Les ADP sont beaucoup plus perçus comme agents d'administration que comme agents

---

(7) Conseil des cadres, procès-verbal, 1er juillet 1973

de changement; certains milieux ignorent encore l'existence de la structure, etc. Les ADP, même après quatre ans d'expérimentation, soulignent toujours cette déficience. Dans le cadre de l'enquête que nous avons menée, 70% d'entre eux estimaient que l'information officielle du Ministère était insuffisante pour bien renseigner le milieu sur les services et fonctions des ADP.

3.2 Règle d'intervention sur demande

Cette politique d'information résultait surtout de la procédure de demande de service qui avait été établie dès la première année: "Les Agents de Développement Pédagogique exercent leur mandat dans les commissions scolaires qui en font la demande" (directive concernant le recrutement et la gestion administrative des ADP, 1er décembre 1970). Plusieurs facteurs avaient provoqué le Bureau de direction à établir une telle politique: les commissions scolaires étant autonomes, elles auraient facilement interprété toute autre procédure d'offre de service comme un empiètement intolérable de leur champ juridictionnel. De plus, l'opération ADP avait été engagée pour répondre aux besoins d'animation et d'information du milieu; il ne s'agissait donc en aucun cas d'imposer une présence.

A cause du manque d'information souligné précédemment, le Bureau de direction accepta de relâcher quelque peu cette contrainte et autorisa les ADP à promouvoir personnellement leurs services. Plusieurs d'entre eux développèrent toutes sortes de techniques pour se faire inviter par les autorités locales (contacts informels, téléphones, etc.). Le Bureau de direction décida même d'aller plus loin en proposant aux commissions scolaires un calendrier d'interventions; les commissions scolaires restaient cependant libres de faire appel aux services des ADP ou non. Pour leur part, les directeurs de service encourageaint la structuration de différents types d'interventions: groupes d'ADP de plusieurs secteurs à la fois, programmation détaillée d'interventions sectorielles, etc. De telle sorte que la règle d'interventions sur demande s'atténua quelque peu dans la pratique au cours des quatre années.

Cette règle resta cependant liée aux procédures administratives officielles et empêcha la pénétration de milieux scolaires qui estimaient (à tort ou à raison) pouvoir se dispenser des services des ADP sur leur territoire. Les ADP, interrogés sur la valeur de cette procédure, nous ont communiqué les réflexions suivantes:

- "Une telle règle d'intervention présente l'avantage de permettre à l'ADP de travailler avec un milieu qui en a manifesté le besoin. Elle offre également l'utilité de permettre à l'ADP de préparer son intervention en tenant compte des besoins exprimés par le milieu".

- "Compte tenu de la nouveauté de la fonction et de l'information insuffisante dont elle jouit dans les milieux d'enseignement, la règle d'intervention sur demande se révèle dans la plupart des cas irréaliste; plutôt que de garantir l'efficacité, elle la brise, particulièrement dans les milieux où l'administration locale (seule autorisée à demander nos services), utilise les ADP pour "combler les vides" de leur organisation lors de la tenue de journées pédagogiques".

- "Cette règle se révèle également inefficace, compte tenu des besoins du milieu et de la procédure hiérarchique à suivre; ce sont les cadres scolaires qui sont les plus renseignés sur la structure alors que ce sont les enseignants qui en ont besoin".

- "C'est une procédure désuète; même au cours des sessions de formation de début d'année, on nous demande de susciter des demandes. En fait, très peu de demandes nous ont été acheminées par cette voie."

3.3 Pourcentage de présence obligatoire dans le milieu

Les procédures utilisées pour informer l'ensemble du milieu sur les services des ADP, de même que les formules administratives officielles pour faire appel à ces services engendrèrent, dès la première année, le problème de la répartition du temps de travail des ADP. Les quelques premiers mois d'expérimentation permirent de constater que bon nombre d'ADP se révélaient être des sédentaires; ils consacraient beaucoup plus de temps à du travail de bureau (rédaction de programmes, de guides méthodologiques) qu'à réaliser des interventions dans le milieu. Or, l'ADP devait être un animateur et un informateur; il était donc essentiel que son activité soit prioritairement centrée sur les contacts qu'il devait établir avec le milieu. On décida donc d'imposer à toutes les équipes un pourcentage de présence obligatoire dans le milieu.

La formule retenue fut la suivante: 60% du travail devait être consacré à des interventions dans le milieu, 20% à du travail de bureau, 20% à des réunions régionales ou centrales. Cette règle fut bien suivie par l'ensemble des services. L'un d'entre eux (Organisation de l'enseignement) fixa à 80% le pourcentage de présence obligatoire de ses ADP dans le milieu. Pour certaines équipes, les avantages d'une telle répartition se manifestèrent par une plus grande participation aux rencontres régionales et provinciales et par une plus grande sensibilisation des ADP eux-mêmes à l'importance d'interventions soutenues dans le milieu. Une étude des données recueillies par les gestionnaires de la structure permet toutefois de déceler un écart entre ces déclarations officielles et la réalité, ainsi que le démontre le tableau suivant:

Répartition du temps de travail des ADP

Travail dans le territoire	Nombre d'APD	Pourcentage d'ADP
80%	1	.75
78%	2	1.5
76%	1	.75
75%	2	1.5
70%	45	34.8
65%	11	8.5
60%	19	14.6
50%	38	29.2
25%	2	1.5
20%	6	4.6
10%	3	2.3

Ce tableau comporte des données recueillies à la fin de l'année scolaire 1972-73. S'il montre que la moyenne générale pour le temps consacré au travail dans le territoire s'établit à 58.2%, il révèle, par contre, que seulement 62% des ADP respectent une répartition supérieure à 60% pour le temps consacré à ces interventions et que 38% d'entre eux assument une présence inférieure à 60%. Soulignons cependant que, parmi ce dernier groupe, de nombreux agents furent affectés à des tâches de rédaction de programmes et de recherche. Il reste toutefois évident que cette tendance n'a pu être éliminée complètement et que plusieurs ADP continuèrent à être sédentaires, notamment ceux dont le territoire d'interventions était trop vaste.

3.4 Le territoire de travail de l'ADP

Au cours des quatre années d'opération, la territorialité de l'ADP constitua également un problème majeur. Dès les premiers mois de l'expérimentation, les administrateurs et les ADP avaient acquis la certitude que la formule qui établissait l'ensemble des commissions scolaires comme territoire d'intervention plaçait l'ADP dans une situation d'efficacité douteuse - surtout lorsqu'il était seul dans sa discipline. Certains déplacements exigeaient une journée de transport; ils se révélaient coûteux et épuisants; le lendemain, l'ADP devait repartir pour une autre région. Les interventions ne pouvaient donc être que superficielles et sans suite.

La première année, les deux tiers des ADP avaient l'ensemble du réseau scolaire comme territoire. A la suite des recommandations formulées par les professionnels et les ADP eux-mêmes, de sérieux efforts furent faits pour tenter de regrouper les équipes d'ADP sur une base régionale. Ainsi, seulement 40% des ADP furent affectés à l'ensemble du territoire au cours de la seconde année (1971-72). La troisième année (1972-73), les deux tiers des ADP (80/128) étaient regroupés sur une base régionale. En fait, c'est avec l'introduction des nouveaux services, au cours de la seconde année, que la tendance à la régionalisation des ADP s'affirma. Les secteurs de l'Enfance inadaptée, du français, des mathématiques, des sciences humaines et de l'Organisation de l'enseignement expérimentèrent diverses formules d'affectation régionale.

Le service de la "Vie étudiante" tenta même une formule d'engagement à mi-temps (l'autre moitié étant consacrée par l'ADP au travail qu'il assumait dans le milieu avant son entrée en fonction) qui se révéla intéressante à un double titre: elle permettait d'affecter deux ADP par région et évitait la difficulté de la réintégration à la fin du mandat.

Le comité d'évaluation de l'opération ADP, mis sur pied à l'automne 1972, corrobora la validité d'une telle tendance d'affectation régionale dans les termes suivants:

> "La régionalisation des ADP les rendrait plus disponibles, plus proches des besoins du milieu. Ce serait un objectif à atteindre même s'il fallait limiter l'action des ADP à quelques disciplines ou secteurs prioritaires. Actuellement, on note une atomisation du travail des ADP où les priorités ne sont pas apparentes. La formule du mi-temps pour les régions périphériques serait également à considérer."

A la suite d'une expérimentation de l'affectation régionale, certaines tendances positives commencèrent à se manifester:

- moins de travail à domicile;
- expérimentation d'équipes multi-disciplinaires à l'échelon régional;
- réunions centrales et régionales mieux coordonnées;
- spécialisation des ADP dans certains secteurs et collaboration à l'intérieur d'autres territoires.

En outre, parce qu'il était possible de tenir compte des disparités régionales, l'intégration des ADP au milieu devient plus grande et leurs interventions apparurent mieux articulées. Interrogés sur le type de découpage territorial qui les habilitait à répondre le plus adéquatement aux besoins du milieu, les ADP favorisèrent, dans une proportion de 60%, le regroupement sur une base régionale. Dans la perspective d'une rentabilisation optimale de l'opération, cette tendance ne saurait que s'affirmer davantage; tel est du moins l'avis ferme exprimé par les administrateurs et les chefs de services responsables de la structure.

4. Encadrement du travail des ADP

Après la première année d'expérimentation, le Bureau de direction qui avait été chargé de coordonner l'opération fut dissout, l'Institut de recherche pédagogique était parvenu à la fin de son mandat et le service général des Bureaux régionaux, insatisfait du rôle qui lui avait été confié, se désista. L'expérimentation fut donc confiée au directeur général adjoint de la D.G.E.E.S. qui avait assumé la gestion de la structure depuis le début de son implantation. De l'avis même de cet administrateur, la direction de l'opération fut affaiblie du fait qu'il ne put s'y consacrer entièrement (de nombreuses autres opérations lui furent également confiées). On assista alors à une évolution dans la réflexion sur les structures organisationnelles de la D.G.E.E.S., et le Conseil des cadres de cette direction générale s'orienta de plus en plus vers la création d'un bureau R. & D. qui allait coordonner l'ensemble des opérations recherche/développement au sein de la D.G.E.E.S.

4.1 Création du Bureau de recherche et de développement

Ce projet ne suscita pas un engagement immédiat du Conseil des cadres. A la suite de la proposition de constituer un tel Bureau, le Conseil exprima quelques réserves:

> "Il y aurait peut-être la possibilité d'atteindre les mêmes objectifs visés par le Bureau de recherche et de développement sans mettre en place la structure proposée. Il faudrait auparavant définir plus clairement le rôle de ce Bureau en tenant compte des fonctions qui pourraient être remplies par chacun des services face à l'apparition des nouvelles ressources humaines".
>
> Conseil des cadres, 13 mars 1971

Au même moment survenait la disparition de la Mission des projets expérimentaux. La D.G.E.E.S. héritait donc, avec l'opération Développement pédagogique que constituait la structure des ADP, d'une tâche supplémentaire qui n'avait pas fait partie de ses attributions jusqu'alors. Les nouveaux objectifs qu'il lui incombait de réaliser à l'avenir allaient précipiter certaines modifications dans la définition des structures opérationnelles de la D.G.E.E.S.

En fait, l'ensemble de ces divers facteurs contribua à la création du Bureau de recherche et de développement au sein de la D.G.E.E.S. Une étude, conduite sur l'expérimentation de cette structure, en retrace l'origine de la façon suivante:

> "C'est l'année 1971 qui s'avère décisive sur ce plan. En effet, durant l'année, le démembrement et la disparition de l'Institut de recherche pédagogique va précipiter les événements et procurer à la D.G.E.E.S. une plus grande responsabilité en matière de recherche et d'expérimentation. La D.G.E.E.S. assumait déjà la gestion de l'expérimentation pédagogique dans les commissions scolaires par son service de l'organisation de l'enseignement; il s'agissait d'évaluer les projets soumis par les commissions scolaires, de les autoriser et d'en superviser l'exécution. Avec la disparition de l'I.R.P., la direction générale se voit obligée d'accroître ses responsabilités et de veiller à ce que la recherche pédagogique se maintienne." (8)

Dans un rapport d'évaluation portant sur l'opération ADP, publié en mars 1971, le directeur général adjoint de la D.G.E.E.S. (en même temps directeur du Bureau de direction) insiste à nouveau sur la nécessité d'intégrer les ADP à une unité de recherche et de développement. En fait, la nouvelle structure forçait la D.G.E.E.S. à développer la fonction "dissémination" par la mise en place d'une structure articulée de recherche et de développement.

Trois facteurs principaux provoquèrent donc la création du Bureau de recherche et de développement au sein de la D.G.E.E.S.:

- la nécessité d'assurer la continuité dans la gestion de l'opération ADP;
- la nécessité d'entreprendre un certain nombre d'études théoriques (disparition de l'I.R.P.);
- la rentabilité organisationnelle que permettrait la réunion, sous une même autorité, de la coordination

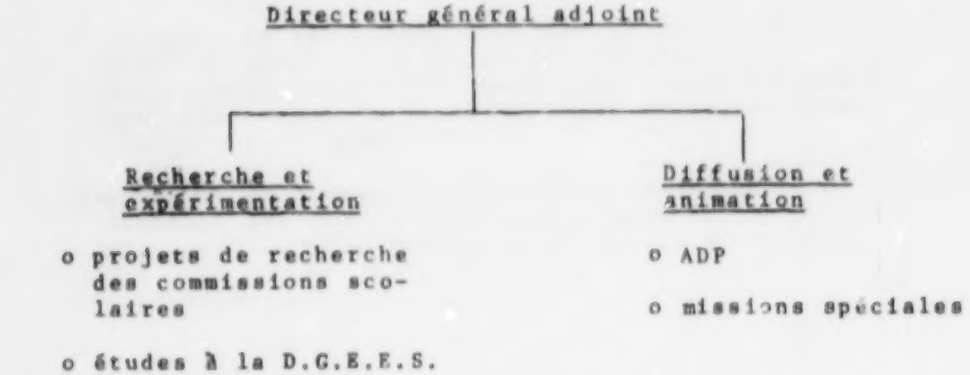
---

(8) Langlois, Deschênes, Mandat et organisation du Bureau de recherche et de développement, décembre 1973.

du réseau ADP avec les activités propres à la recherche et à l'expérimentation déjà existantes dans le cadre de nouvelles juridictions dans ce domaine.

L'ensemble de la situation amena donc la D.G.E.E.S. à procéder à une telle réorganisation fonctionnelle et à mettre sur pied le Bureau de recherche et de développement dont une des premières responsabilités allait être de définir clairement les juridictions propres à la D.G.E.E.S., aux Bureaux régionaux et aux divers services de la D.G.E.E.S. en regard de l'opération ADP.

Le mandat confié à ce nouvel organisme de gestion comportait la coordination, sous une même autorité, des fonctions de recherche et de développement. Pour le premier aspect, le Bureau se voyait confier la tâche de la supervision et de l'étude des divers projets de recherche engagés dans le milieu et dans certains secteurs de la D.G.E.E.S.; pour le second, l'objectif général consistait à assurer la diffusion et l'implantation des innovations pédagogiques auprès des commissions scolaires ou des écoles du réseau d'enseignement. L'organigramme du nouveau bureau est le suivant:



La structure du Bureau de recherche et de développement soumettait donc à l'autorité du directeur général adjoint deux secteurs d'activité essentiels: celui de la recherche et de l'expérimentation et celui de la diffusion et de l'animation.

Si nous nous attardons aux fonctions attribuées au secteur diffusion et animation, nous remarquons qu'il inclut la coordination de l'Opération ADP, celle des Missions pédagogiques (implantation de nouvelles règlementations) et la publication de bulletins d'information spécialisés (l'Ecole coopérative). Les fonctions essentielles du secteur "diffusion" se résument donc comme suit:

> information, animation,
> aide technique pour susciter l'implantation et l'adaptation des innovations

Toutefois, le personnel administratif du Bureau fut constitué d'une équipe restreinte:

- le directeur général adjoint de la D.G.E.E.S.: directeur du Bureau de recherche et développement, responsable de toutes les opérations; il détient le pouvoir de décision sur toutes les activités de ce service;

- un agent de recherche, responsable de la coordination administrative de l'opération ADP: recrutement, sélection, contrats, communications avec les instances décentralisées et surveillance générale de l'opération;

- un agent de bureau, vérificateur des comptes de dépenses des ADP; il rend compte de la gestion du budget de l'opération au directeur du Bureau;

- une secrétaire.

Malgré le développement des activités confiées à ce Bureau, le personnel initialement consenti à la structure ne fut jamais augmenté. Cet état de fait explique la faiblesse de coordination des diverses opérations relevant de ce Bureau, dont celle des ADP. Assumant la responsabilité de nombreuses opérations dans les deux secteurs, le directeur du Bureau ne pouvait être exclusivement disponible à l'ensemble des problèmes soulevés par l'expérimentation de la structure des ADP.

Les effets d'une telle compression dans les effectifs administratifs du B.R.D. (la D.G.E.E.S. était soumise à un budget qui n'autorisait aucune augmentation d'effectifs) furent particulièrement importants, notamment en ce qui touche les relations fonctionnelles entre le Bureau et les responsables de matières disposant d'équipes d'ADP. Le partage des responsabilités concernant l'opération avait été défini par le B.R.D. dans les termes suivants: Le Bureau de recherche et de développement était responsable de la planification globale de l'opération: détermination des objectifs, des orientations générales, des politiques générales et de l'administration courante. Les directeurs de services et les professionnels responsables de disciplines devaient assumer, pour leur part, la formation technique des ADP, c'est-à-dire toute la formation et l'information nécessaires pour bien connaître les contenus à véhiculer dans le milieu; ils devaient également participer aux comités de sélection des candidats au poste d'A D P, mais ils ne devaient pas intervenir dans la définition de l'utilisation des agents, ainsi que dans l'établissement de leur calendrier de travail. Le résultat fut tout autre; dans plusieurs cas, les professionnels responsables et certains directeurs de services intervinrent de façon plus directive qu'il n'avait été entendu et commencèrent à assumer un rôle qui n'avait pas été prévu dans le partage des responsabilités entre le B.R.D. et les services. La latitude qui avait été envisagée pour les A D P dans l'exercice de leur mandat en était sérieusement compromise, ainsi qu'en témoigne l'extrait suivant d'un procès-verbal du Conseil des cadres:

> "L'évaluation de l'opération A D P et les propositions de la D.G.E.E.S. pour l'année 1972-73 font l'objet d'un rapport soumis au sous-ministre le 11 janvier 1972. Pour éviter les complications qui ont résulté, lors de la première année de l'opération A D P , d'un manque de définition des juridictions respectives à la D.G.E.E.S., des Bureaux régionaux et des services de la D.G.E.E.S., il est proposé de rattacher clairement les ADP à l'autorité du directeur général adjoint, responsable du Bureau R & D, quitte à ce que celui-ci délègue, de façon claire, certaines responsabilités dans des domaines précis aux directeurs de services de la D.G.E.E.S. ou à des Bureaux régionaux."

Devant la mainmise de la D.G.E.E.S. sur l'opération, les Bureaux régionaux, pour leur part, s'étaient retirés de l'opération. Cela découlait, entre autre raison, du contrôle exclusif que les directeurs de services et les professionnels responsables de matières avaient tenu à conserver sur le contenu de travail des ADP, laissant ainsi aux Bureaux régionaux la seule responsabilité de l'aspect administratif de vérification des comptes de dépense des ADP. Estimant qu'ils ne participaient aucunement à la gestion du développement pédagogique et se refusant à exercer un contrôle administratif sur une opération par rapport à laquelle ils n'assumaient aucune juridiction de droit ni aucune responsabilité de contrôle, les B.R. refusèrent de se prêter à un tel rôle. L'opération ADP devenait donc soumise exclusivement à la responsabilité de la D.G.E.E.S.

4.2 Rencontres générales du groupe des ADP

Ainsi qu'il avait été établi lors de la répartition du travail des ADP, ceux-ci devaient consacrer 20% de leur tâche à la participation aux réunions régionales et centrales. De telles rencontres s'avéraient essentielles pour assurer la coordination du travail des diverses équipes régionales et la mise en commun des projets établis prioritairement à la suite des contacts avec le milieu. Quelques services procédèrent à la structuration articulée de telles rencontres; celles-ci ne furent cependant jamais organisées sur une base multi-disciplinaire. Elles laissaient donc les ADP dans l'ignorance totale de ce que leurs collègues des autres services établissaient comme priorités d'intervention. On assista alors à une surenchère d'interventions dans le milieu; l'absence de coordination se répercuta également sous la forme d'incohérence globale des contenus d'information véhiculés par les diverses équipes dans le milieu.

Selon les ADP interviewés, la coordination de ces réunions générales aurait pu éviter de telles déficiences organisationnelles qui se répercutaient par un morcellement des activités. Le seul avantage de telles réunions était le regroupement sectoriel qu'elles favorisaient. Au niveau des diverses équipes, il était en effet possible de faire le point et d'engager une action planifiée. Il en était autrement au niveau de l'opération dans son ensemble. Voici d'ailleurs en quels termes les ADP , interrogés sur la valeur de ces rencontres générales, se sont exprimés:

- "Les rencontres générales actuelles sont inutiles; elles ne nous permettent pas d'aller en profondeur."

- "La rencontre générale annuelle du début de l'année est centrée sur les priorités d'action de la D.G.E.E.S. et sur les procédures administratives; elle ne nous informe en rien sur les activités des divers secteurs."

- "Tant qu'il n'y aura pas de rencontres inter-disciplinaires, il n'y aura aucune planification globale de l'activité des diverses équipes d'ADP."

- "Si on définissait un certain nombre de problèmes communs, ce serait intéressant; avec une coordination du résultat des rencontres sectorielles, on serait davantage motivé de travailler à l'élaboration de projets communs d'intervention".

La principale conséquence d'une telle absence de coordination entre les divers services au niveau des rencontres générales se manifesta par l'absence d'identification globale du groupe. C'est ce qui explique également que le groupe des ADP ne soit jamais parvenu à constituer un corps structuré apte à intervenir officiellement dans la définition de la problématique pédagogique à la D.G.E.E.S.; cette fonction ne leur était consentie qu'au niveau des rencontres sectorielles.

4.3 Elaboration du plan de travail annuel

L'opérationnalisation de la structure impliquait une planification des priorités de travail dès le début de chaque année d'expérimentation. Cette responsabilité fut assumée par les divers services de la D.G.E.E.S. selon des formules diverses, adaptées aux situations de chaque secteur. D'une manière générale, les ADP furent toujours associés à l'élaboration d'un tel plan de travail sectoriel. Dans certains cas toutefois, la mobilité des effectifs amena les professionnels responsables d'ADP à déterminer eux-mêmes ces plans de travail afin de coordonner l'implantation des innovations dans une perspective cohérente.

Certaines difficultés originaient de la formation antérieure des ADP, notamment chez ceux qui arrivaient la première année, on notait une absence d'expérience dans l'élaboration de plans de développement cohérents. Malgré ce fait, c'est dans un esprit de collégialité que les plans annuels de travail furent élaborés, ainsi qu'en témoignent les évaluations des directeurs de service:

- "Le plan annuel de travail est élaboré en équipe: le professionnel responsable l'établit avec les divers ADP qui font partie de son équipe."

- "Les grands champs d'opérations sont déterminés par le service. Leur opérationnalisation à l'intérieur d'un plan annuel de travail est établie en équipe, avec les ADP eux-mêmes."

- "A partir d'un sondage le plus exhaustif possible auprès des comités régionaux et des ADP, nous établissons avec ces derniers une compilation et une pondération des données qui nous permettent de dégager ensemble la liste des priorités pour l'année et ce, dans chacun des secteurs."

Pour leur part, les ADP se sont montrés satisfaits de leur degré de participation à l'élaboration des plans de travail:

- "C'est l'équipe qui établit le plan de travail. On nous donne des contraintes administratives qui sont parfois très floues. Chacun établit son plan. Il serait impossible d'établir un

plan rigide, parce que c'est à partir des besoins du milieu qu'il doit être établi; il faut donc connaître le milieu pour l'établir de façon cohérente".

- "Le plan de travail est très facile à respecter; on le fait avec le chef de service. C'est un plan-cadre et il nous permet beaucoup de latitude".

Cette collégialité commence d'ailleurs à provoquer des effets positifs sur la coordination générale de l'opération. De plus en plus, les équipes d'ADP exigent des rencontres interdisciplinaires; certains services ont accepté de répondre à une telle demande et expérimentent depuis un an l'élaboration en commun d'une planification annuelle des opérations.

4.4 Accessibilité aux divers services de la D.G.E.E.S.

Une des motivations essentielles qui avait milité en faveur de la création de la structure des ADP était l'établissement éventuel d'un mécanisme de liaison entre l'administration centrale et le milieu:

> "La question des liaisons entre les responsables des programmes du ministère de l'Education et les professeurs qui doivent appliquer ces programmes dans leur classe en est une de première importance." (9)

La fonction de rétroaction devait donc constituer un aspect important du mandat des ADP , du moins théoriquement. Dans les faits, cet aspect du mandat évolua sensiblement dans le sens d'une nouvelle définition: la rétroaction verticale ("feedbacks" apportés par les ADP à l'administration centrale) ne fut jamais encadrée de façon coordonnée pour l'ensemble de la structure. Elle suscita, par contre, beaucoup de satisfaction dans les milieux d'enseignement lorsque les ADP commencèrent à en expérimenter la dimension horizontale:

---

(9) Déclaration ministérielle créant la structure des ADP 8 juillet 1970

"Chez les directeurs des régions périphériques du Québec en particulier, on estime positivement l'intervention des ADP quand ils transmettent de l'information sur les initiatives intéressantes des autres régions."

Comité d'évaluation sur l'impact des ADP dans les commissions scolaires et les écoles, décembre 1972

Pourtant, de par sa définition même (agent de changement recruté dans le "milieu" et rattaché pour une période de temps limitée à une administration centrale), l'ADP constituait un interlocuteur précieux pour la D.G.E.E.S.; son travail d'animation et d'information du milieu enseignant l'habilitait à communiquer des données valables sur l'étape d'application à laquelle était rendu le milieu dans la réforme scolaire, les ressources souhaitées par ce même milieu pour procéder aux changements proposés etc. Or, au cours des quatre années d'expérimentation, aucun mécanisme ne fut établi pour favoriser le développement de cette dimension du mandat pour l'ensemble des ADP.

Cela semble tenir au fait que les réunions générales du corps des ADP ont toujours été limitées à quelques rencontres annuelles, dont le stage de formation en début d'année. Ce n'est qu'au niveau des services du ministère que la fonction de rétroaction verticale a pu s'exprimer, lors des rencontres mensuelles avec le directeur de service ou le professionnel responsable, sous forme écrite mais le plus souvent de façon informelle. La rétroaction pouvait évidemment parvenir aux autorités de la D.G.E.E.S. par ce biais; mais elle y parvenait alors par une diversité de sources et après avoir traversé une filière administrative comportant divers paliers hiérarchiques. Il était certes possible d'établir une synthèse des divers éléments de rétroaction apportés par les divers secteurs auxquels les ADP étaient rattachés, ce qui était d'ailleurs fait dans le cadre d'un rapport annuel. Mais le groupe des ADP ne fut jamais structuré de telle sorte qu'il aurait pu être amené à s'exprimer (comme corps) sur la définition de la problématique pédagogique.

Plusieurs groupes d'ADP utilisèrent la stratégie suivante pour obvier à la carence des mécanismes officiels: ils rédigèrent, par secteurs, des rapports annuels de groupe sur les activités réalisées dans le milieu et les

résultats qui s'en dégageaient. Ce fut souvent l'occasion d'évaluations sévères qui portèrent sur les difficultés d'exercice du mandat, sur la réceptivité du milieu aux nouvelles politiques et règlementations proposées par l'administration centrale, sur les moyens pour assister le personnel enseignant dans la réforme des aménagements pédagogiques, etc. Le plus souvent, ces rapports se voulaient prospectifs et suggéraient des solutions pertinentes aux problèmes soulevés, ainsi que l'expriment les directeurs de service interviewés:

- "La fonction de rétroaction est très importante pour notre service; il y a même eu des enquêtes formelles conduites par des groupes d'ADP qui nous ont été très utiles; ces enquêtes nous ont permis de voir si l'on s'était engagé dans la bonne voie."

- "Certaines innovations réalisées dans le milieu méritent d'être communiquées à d'autres milieux; l'ADP constitue une ressource essentielle à ce niveau."

Mais, si la réaction était généralement positive à l'intérieur même de la D.G.E.E.S., il était par contre très difficile aux ADP de se faire entendre par les autres services et directions générales du ministère. Or, les ADP étaient amenés à découvrir des liens essentiels entre certaines déficiences dans le milieu et à en déceler leurs interrelations avec certaines politiques propres à d'autres directions générales et services du Ministère. Entre autre , les problèmes pertinents à l'équipement, à la formation des maîtres, à l'information du milieu, relèvent d'entités administratives différentes dans une administration disposant d'effectifs considérables. Il était donc difficile, pour le groupe des ADP , compte tenu de son rattachement officiel à une direction générale (D.G.E.E.S.) du ministère, d'être consulté de façon structurée par ces multiples unités qui relevaient de juridictions différentes.

C'est d'ailleurs ce qui explique les distinctions introduites par les ADP interviewés sur cet aspect du mandat. Alors que cette fonction du mandat leur apparaît vitale, ils estiment en général que les mécanismes mis en place pour en faciliter l'exercice sont insuffisants dès qu'il s'agit de questions qui dépassent le champ juridictionnel de la D.G.E.E.S.:

- "L'accès aux diverses directions générales est difficile. L'accès est possible, mais il faut prendre un temps énorme pour découvrir qui est le bon interlocuteur."

- "Notre influence, au niveau de l'ensemble du Ministère, est pratiquement inexistante; notre rétroaction souffre de la compartimentation des diverses directions générales et des divers services ministériels."

- "Les divers services ne viennent pas à nous; nous ne sommes jamais consultés par un service autre que celui auquel nous sommes rattachés sectoriellement. Lorsqu'on veut aller en profondeur, on sent des réticences à notre intervention."

- "Nous participons, de façon active, aux comités ministériels chargés de la rédaction des programmes, l'approbation des nouveaux manuels, etc. Mais nous n'avons pas l'impression d'être perçus par les divers services comme personnes utiles au-delà de fonctions de cette nature."

En fait, cette dimension du mandat ne fut jamais valorisée de façon prioritaire au cours des quatre années d'expérimentation. De multiples problèmes organisationnels (partage des responsabilités entre les services et le B.R.D., expérimentation des procédures d'intervention dans le milieu, insuffisance de personnel d'encadrement, etc.) ont retenu l'attention des administrateurs de la structure depuis sa création, de sorte que les mécanismes nécessaires à l'expression de cette fonction n'ont pu être établis de façon articulée jusqu'à maintenant. Compte tenu de l'importance accordée par les ADP eux-mêmes à cette dimension de leur mandat (les conséquences découlant d'une telle carence ayant été maintes fois exprimées), il est prévisible que les mécanismes propres à en opérationnaliser la manifestation soient établis comme priorité par les administrateurs et professionnels responsables de la structure.

5. Contexte d'intervention des ADP

La structure des ADP avait été établie pour assurer la sensibilisation du milieu aux innovations pédagogiques contenues dans les nouvelles règlementations édictées par le Ministère au cours des cinq dernières années. Les mécanismes d'intervention utilisés par les ADP pour établir les liens nécessaires entre le milieu enseignant et les divers services spécialisés du Ministère prenaient donc une importance primordiale dans le déroulement de l'opération. Compte tenu du mandat qui leur avait été confié, des règles de fonctionnement auxquelles ils allaient être soumis et de l'encadrement administratif dont fut dotée la structure au cours de l'expérimentation, quelle fut l'activité concrète de ces agents dans le milieu? Une analyse de la typologie et de la fréquence des interventions, des cibles choisies dans le milieu, ainsi que des résistances qui allaient se manifester tout au cours de l'expérimentation nous permettra, dans les pages qui suivent, de dégager les caractéristiques de cette activité.

5.1 Typologie des interventions

La plus grande difficulté à laquelle furent confrontées les diverses équipes d' ADP dans la recherche de modalités d'interventions dans le milieu fut celle d'établir l'équilibre nécessaire entre le temps consacré à la recherche et celui qui devait être investi dans l'animation et l'information du milieu. Dès le départ, les administrateurs avaient noté la tendance de certains groupes à se limiter au minimum d'interventions dans le milieu. Les justifications apportées à un tel état de fait étaient d'ailleurs valables: plusieurs disciplines ne disposaient pas de programmes-cadres et l' ADP était souvent seul dans son domaine pour animer tout le milieu; les documents d'information étaient insuffisants, etc. De sorte que, pour obvier à ce problème, un pourcentage de présence obligatoire dans le milieu avait été établi dès la seconde année d'expérimentation. Les véritables problèmes pouvaient dès lors être posés: qui atteindre dans le milieu et de quelles façons?

Compte tenu de la compartimentation du groupe des ADP dans les divers services du Ministère, les solutions à ces problèmes furent explorées de façon sectorielle en fonction du nombre d' ADP rattachés aux divers services et des opérations prioritaires à engager.

Il reste donc difficile d'identifier une intervention-type du corps des ADP au cours de l'expérimentation. Dépendant des secteurs, ils intervenaient seuls ou en équipe, de façon sporadique ou soutenue, auprès des enseignants ou des cadres administratifs, ou des deux à la fois ... Certains utilisèrent la formule "travail en atelier", d'autres celle de "réunions plénières" dans le cadre des journées pédagogiques, d'autres encore celle des "rencontres individuelles". Les entrevues conduites auprès des ADP dans le cadre de notre recherche nous permettent, malgré tout, d'établir le tableau schématique suivant:

Types d'intervention	% d'ADP recourant à ces divers types d'intervention	Nombre de personnes visées
Plénières	75%	10 à 30
Ateliers	65%	10 à 20
Conférences	35%	10 à 50 et +
Rencontres individuelles	40%	

Ces quelques chiffres nous permettent de constater que l'action des ADP s'est surtout centrée sur des groupes de personnes, dans le cadre de plénières et d'ateliers. Mais qui atteignait-on surtout? Les enseignants? Les cadres administratifs locaux?

Encore là, aucune systématisation dans l'approche. Certains groupes d'ADP intervenaient surtout auprès des enseignants, d'autres auprès des conseillers pédagogiques locaux, d'autres encore auprès des administrateurs des commissions scolaires. Interrogés sur cet aspect, les ADP qui constituaient notre échantillonnage communiquèrent les données suivantes:

- 50% d'entre eux interviennent auprès de l'ensemble des catégories de professionnels dans le milieu: enseignants, conseillers pédagogiques, directeurs d'école et administrateurs locaux;

- 20% centrent surtout leurs interventions auprès des administrateurs locaux exclusivement: conseillers pédagogiques, principaux d'école et membres de la direction générale de la commission scolaire

- 10% limitent leurs interventions aux principaux d'école et aux conseillers pédagogiques

- 20% des ADP interviennent exclusivement auprès des enseignants et des principaux d'école.

Alors que la structure avait été établie pour sensibiliser les enseignants aux contenus et méthodologies proposés par les nouveaux programmes-cadres, quelles motivations provoquèrent les ADP à ne pas se centrer sur cette cible unique dans le milieu?

Les réponses à une telle question nous sont apparues conjoncturelles? En effet, si tous les ADP et directeurs de service interviewés s'entendent pour considérer que l'enseignant constitue la cible idéale à atteindre pour véhiculer le changement, ils sont presque aussi unanimes à souligner que la structure des agents de développement pédagogique ne constitue pas le meilleur mécanisme pour y répondre. Il s'agit d'ailleurs de logique mathématique: 150 agents de changement ne peuvent espérer atteindre une cible aussi diffuse que celle de 65,000 enseignants répartis sur un territoire très vaste[1], sans pouvoir s'appuyer sur ceux-là mêmes dont la fonction est d'encadrer le travail des enseignants au niveau local. Mais encore là, qui atteindre? Le personnel administratif de la commission scolaire? Les principaux d'école? Les conseillers pédagogiques?

Pour résoudre ces questions, aucune solution unique ne fut appliquée pour l'ensemble des équipes d'A D P; ce n'était souvent qu'à la suite de plusieurs interventions dans un milieu que l'interlocuteur le plus apte à rentabiliser l'intervention de l'ADP pouvait être identifié. Dans certains cas, il s'agissait d'un principal d'école; dans d'autres, d'un conseiller pédagogique; ailleurs, les susceptibilités des administrations locales étaient à ménager. De telle sorte qu'il

[1]Signalons ici que le territoire scolaire québécois s'étend sur une superficie de 1,649,612.44 Km^2. Il s'agit d'un territoire trois fois plus grand que la France et 7.2 plus étendu que la Grande-Bretagne.

n'y eut jamais de politique officielle restrictive sur ce point; il appartenait à chaque ADP (lorsqu'il était seul dans sa discipline), ou à chaque groupe d' ADP , d'élaborer les stratégies d'intervention qui leur paraissaient adaptées au contexte. La première évaluation systématique de l'activité des A.D.P. dans le milieu vint d'ailleurs appuyer cette tendance:

> "L'A D P devrait, dans la mesure du possible, s'adresser à des multiplicateurs (conseillers pédagogiques, principaux, etc.). Cependant, lorsqu'il n'y a pas de conseiller pédagogique, on juge essentiel que l'ADP rencontre les enseignants. Dans ce cas, il y a intérêt à inviter aux réunions le personnel de direction de l'école ou de la commission scolaire.
>
> Face aux conseillers pédagogiques, l'ADP joue le rôle d'informateur spécialisé et aussi d'animateur (en suscitant des réunions régionales, des échanges, des mises en commun, des consultations).
>
> Des rencontres avec les cadres des commissions scolaires ne semblent pas être utiles une fois établi le contact initial."
>
> Rapport du Comité d'évaluation constitué d'utilisateurs d'ADP dans le milieu
> Décembre 1972

Ces quelques lignes mettent en relief les difficultés suscitées par la détermination des cibles et des procédures d'intervention que l'A D P devait respecter dans ses contacts avec le milieu. A la question: "Les A D P devraient-ils surtout oeuvrer avec les enseignants ou les agents multiplicateurs dans le milieu?" les divers chefs de services interrogés s'exprimèrent comme suit:

- "Le milieu possède des structures floues. Dans tel milieu, il faudra travailler avec le directeur des services pédagogiques; dans tel autre, avec le directeur général ou les principaux d'école. On peut considérer que la tâche primordiale de l'ADP c'est d'identifier les bons interlocuteurs.

- "L'A D P devrait être davantage avec les enseignants. Mais ce n'est pas facile; à quel niveau intervenir? Les agents multiplicateurs ont reçu beaucoup d'attention des A D P ; dans certains cas, l'information est restée sur la table de la personne rencontrée et ne s'est jamais rendue aux enseignants."

- "Idéalement, l'A D P devrait travailler avec les enseignants. Mais il ne le peut pas. Sa première intervention, il doit d'abord la faire auprès du directeur d'école, parce que le renouveau pédagogique dépend de lui d'abord. Il est impossible pour l'A D P d'aller plus loin si le principal n'est pas dans le coup."

- "L'A D P doit travailler le plus près possible de la base, tout en s'assurant l'accord et la concertation avec le coordonnateur ou conseiller pédagogique qui couvre localement un secteur de responsabilité analogue au sien".

- "Théoriquement, l'A D P est à la disposition de l'ensemble des agents dans le milieu. Il y aurait sûrement avantage à avoir des cibles mieux identifiées."

Toute latitude était donc laissée aux équipes d'A D P pour procéder à l'établissement de leurs propres stratégies d'intervention dans le milieu. C'est ce qui explique la mosaïque de stratégies utilisées au cours des quatre années d'expérimentation; alors que certaines équipes procédaient au moyen de stratégies planifiées, d'autres intervenaient au gré des événements.

Les conséquences d'une telle imprécision allaient se répercuter dans le milieu de façon évidente: quel était le mandat précis de ces agents de changement? Le milieu n'était d'ailleurs pas seul à se poser cette question; pour les A D P eux-mêmes, la réponse n'était pas simple. Leur mandat était défini de façon suffisamment vague pour justifier toute initiative; certaines d'entre elles allaient toutefois être vertement criti-

quées par le milieu. L'une, en particulier, fut même considérée comme une mainmise abusive de l'administration centrale sur ces agents de changement: celle de l'élaboration de programmes. Le budget d'opération de la structure étant établi à même les subventions d'équilibre budgétaire des administrations locales, il était difficile, pour les usagers, de justifier l'affectation de l' ADP à une telle tâche. N'était-ce point là une fonction proprement ministérielle, devant être subventionnée à même les budgets d'opération du Ministère?

La réponse ne pouvait être formulée de façon aussi simple et définitive. Certaines disciplines jouissaient d'un programme-cadre bien défini au moment de l'entrée en fonction des ADP ; pour d'autres, tout était à faire. La D.G.E.E.S. étant contrainte de ne pas augmenter ses effectifs, la tentation était grande, pour les responsables des services, de combler cette lacune en affectant certains ADP à des tâches d'élaboration de programmes, de documents méthodologiques ou d'information. Questionnés sur l'opportunité d'une telle pratique, les directeurs de services la considérèrent tous comme inconciliable avec le mandat confié aux ADP; pourtant, presque tous la tolérèrent pour les raisons suivantes:

- "Il est difficile d'être inflexible sur cette question; les responsables de matières nous affirment: c'est un travail qui doit être fait. S'il ne l'est pas, nos ADP arrivent dans le milieu complètement démunis. Au moins, de cette façon, ils arrivent avec une référence."

- "Même si une telle pratique est incompatible avec le mandat, notre service avait considéré que la meilleure formation que l' ADP pouvait acquérir était de l'associer à l'élaboration du document de base ..."

- "Nos ADP ont participé aux comités ministériels chargés d'élaborer les guides méthodologiques. Cela nous a permis d'être davantage à l'écoute des besoins du milieu et nous remettait constamment les deux pieds par terre."

Chez les ADP eux-mêmes, deux attitudes très nettes se dessinèrent: certains s'opposent à une telle pratique et d'autres la considèrent comme conciliable avec le mandat, ainsi que l'indiquent les réflexions suivantes:

- "Une telle tâche fait partie du travail de l' ADP; il n'y a pas beaucoup d'individus qui sont aptes à la réaliser et c'est souvent nécessaire."

- "L' ADP peut participer à une telle tâche; par sa fonction critique, il est le mieux placé pour recueillir les données préalables auprès du milieu ..."

- "On ne peut confier une telle tâche à un ADP qui a toute la province comme territoire d'action; quand je fais de la recherche, je néglige l'animation."

La seule justification valable à la tolérance d'une telle pratique de la part des administrateurs de la structure s'appuie sur les carences des mécanismes de sensibilisation du milieu aux projets de recherche ministériels. Cette carence existait dès l'entrée en fonction des ADP ; on peut comprendre que plusieurs chefs de services et bon nombre d' ADP aient considéré prioritaire la tâche de formuler, dans un langage accessible au milieu, les résultats de recherches issues de milieux universitaires et souvent formulés dans un langage trop technique. Malgré sa non-pertinence par rapport au cadre général du mandat confié aux ADP , l'activité de recherche et d'élaboration de programmes se présentait donc comme une nécessité. Les équipes disposant d'un nombre suffisant d'ADP (par exemple, ceux du secteur français, langue maternelle), la considèrent d'ailleurs toujours d'actualité; le tiers des effectifs engagés dans ce secteur est en effet affecté à des fonctions de recherche depuis la dernière année d'expérimentation (1973-74).

Alors que certaines ambiguïtés dans la perception du mandat apparaissent liées aux circonstances qui ont présidé à l'expérimentation de la structure, il en est d'autres qui paraissent plus difficilement justifiables. Ainsi, la responsabilité des A D P en regard de la diffusion des innovations dans le milieu nous a semblé pro-

voquer des perceptions plus ou moins claires de leur part. Certes, la problématique est complexe; les milieux enseignants québécois sont fortement syndicalisés et manifestent une insatisfaction aiguë lors des rondes de négociation relatives à l'établissement de leurs contrats de travail. Au cours des dernières années, les frustrations éprouvées à ce niveau se sont souvent répercutées dans des résistances aux changements pédagogiques proposés par l'administration centrale, et se manifestaient particulièrement dans une attitude de refus envers toute politique qui tendait à accroître leur tâche de travail.

De plus, les réformes engagées dans l'ensemble du système n'ont pas toujours été accompagnées de structures de soutien professionnel suffisamment stables et articulées. De sorte que le milieu enseignant se sentit de plus en plus justifié de manifester son opposition à l'introduction de changements proposés par l'administration centrale. En fait, une tendance très nette se dessine dans ces milieux: l'innovation est bien accueillie et l'engagement dynamique de groupes d'enseignants est assuré, dans la mesure où ils ont élaboré eux-mêmes les stratégies de changement jugées intéressantes pour leur milieu. Sous prétexte qu'elles sont "parachutées", les innovations proposées par l'administration centrale se heurtent de plus en plus à de fortes résistances dans le milieu.

Face à une telle situation, les divers services spécialisés de la D.G.E.E.S. ont senti le besoin de réorienter leurs stratégies d'intervention auprès du milieu, s'appuyant de plus en plus sur les cadres pédagogiques locaux pour procéder à l'implantation d'innovations. La structure des ADP leur apparaît-elle apte à coordonner l'implantation de tels changements? Il semblerait que oui, compte tenu des opinions émises par les directeurs de services sur la question:

- "Les ADP sont précisément recrutés en fonction de leur esprit créateur. Par leurs rencontres avec les enseignants, ils participent donc à la création de cet esprit d'innovation dans le milieu."

- "L' ADP doit favoriser les innovations dans le milieu et l'informer sur celles qui se manifestent dans les autres milieux scolaires. Mais il doit le faire en évitant de créer une compétition malsaine".

- "Le meilleur soutien que l'ADP puisse apporter à l'introduction d'innovations dans le milieu consiste à véhiculer un certain nombre de moyens; il doit être particulièrement attentif à valoriser chaque milieu par rapport à son originalité propre."

- "L'ADP doit soutenir les innovations qui surgissent dans le milieu. Il lui incombe de maintenir l'enthousiasme des enseignants vis-à-vis l'engagement dans l'action."

Si cet aspect du mandat semble bien perçu et valorisé par les administrateurs de la structure, il provoque, par contre, des perceptions ambiguës chez les principaux intéressés. Compte tenu de l'imprécision du mandat et des faibles ressources dont ils disposent pour l'assumer, les ADP interviewés ont communiqué de nombreuses réserves sur leur efficacité. Considérant que la structure actuelle les empêche de travailler avec la base, que les interventions qu'ils peuvent assurer au milieu sont d'une efficacité relative, compte tenu de leur nombre, ils ont exprimé les multiples difficultés qu'ils rencontrent dans le milieu lorsqu'il s'agit de proposer l'implantation d'innovations pédagogiques. Si tous considèrent qu'il est essentiel de soutenir l'innovation et d'encourager les enseignants à innover, ils doutent, pour la plupart, de l'efficacité de leur action à ce sujet:

- "Certes, il est important de soutenir l'innovation; mais il ne se passe pas grand chose d'innovateur dans le milieu. On a maintenant des problèmes parce que les gens n'ont pas été soutenus dans leurs innovations. Cela nous force souvent à des retours en arrière."

- "Les enseignants veulent souvent changer, mais ils manquent d'outils pour réaliser une innovation en profondeur. Placé devant l'impossibilité de recommander une méthode, un manuel ou un équipement quelconque, l'ADP ne peut alors leur venir suffisamment en aide."

- "Il est toujours possible d'introduire une innovation dans le milieu, à condition d'en démontrer:

  a) son efficacité réelle et immédiate;

b) sa facilité d'application

c) sa non-incidence par rapport à l'augmentation de la charge professionnelle."

- "L' ADP n'est pas un agent de changement; c'est un agent de dépannage. La seule compétence exigée de lui est d'avoir enseigné et d'être bon pédagogue; ce n'est pas suffisant pour en faire un bon agent de changement.

Les doutes exprimés quant à la rentabilité des interventions de la structure des ADP dans la promotion d'innovations renvoient à deux aspects relatifs à leurs mécanismes d'action: le caractère polyvalent ou spécialisé des interventions dans le milieu, et le rattachement territorial.

5.2. Polyvalence et territorialité

Pour ce qui est du premier aspect, la question se formule de la façon suivante: compte tenu du nombre limité d'ADP disponibles au milieu, serait-il préférable qu'ils soient plutôt des animateurs polyvalents que spécialisés, comme c'est actuellement le cas? Il ne semble pas y avoir de réponse unique à cette question, ainsi que le soulignait l'évaluation faite par les usagers de la structure au cours de l'année 1972/73:

> "Pour ce qui est de la polyvalence ou de la spécialisation des ADP comme personnes-ressources, les exigences de certains cadres locaux interviewés sont différentes selon qu'il s'agit du niveau élémentaire ou du niveau secondaire. A l'élémentaire, des ADP plus polyvalents, même s'ils étaient moins qualifiés, seraient plus utiles en autant qu'ils seraient ainsi plus disponibles. Au secondaire, on accepte davantage la spécialisation des ADP en autant que leur nombre dans une discipline concorde avec une réelle priorité accordée à cette discipline par la commission scolaire".

Si une telle position semble recueillir de plus en plus d'appuis de la part des administrateurs de la structure, elle n'est cependant pas partagée de façon aussi évidente par les divers services responsables des groupes d'ADP à la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire ainsi que l'expriment les opinions suivantes:

- "Au niveau de la pratique professionnelle, il est difficile de trouver un généraliste qui soit compétent dans l'ensemble des disciplines. Surtout s'il doit y avoir une limitation de deux ans à la durée de son contrat, il m'apparaît préférable qu'il soit spécialisé".

- "Cela dépend des niveaux d'enseignement; l'animateur polyvalent serait probablement utile à l'élémentaire. Mais il est assez rare qu'un individu soit au courant de l'évolution dans chacune des disciplines".

- "A l'élémentaire, l'enseignant est polyvalent; l'ADP devrait l'être aussi".

- "L'idéal, c'est un fond de spécialisation doublé d'une vision globale de la problématique pédagogique".

Interrogés sur la question, les ADP eux-mêmes communiquent des points de vue divers. A la question "l'ADP serait-il, selon vous, plus efficace s'il était polyvalent ou spécialisé?" 50% des ADP interrogés ont répondu qu'il serait plus efficace s'il était à la fois polyvalent et spécialisé, 45% ont favorisé la spécialisation et seulement 5% ont exprimé l'avis qu'il serait plus efficace s'il était polyvalent.

Quant aux représentants du milieu (Syndicat des enseignants, Fédération des commissions scolaires), ils ont à leur tour exprimé des opinions qui diffèrent de celles émises par les deux groupes précédents:

- "Je pense que le milieu aurait davantage profité des services d'ADP polyvalents. Le milieu attend des réponses dans plusieurs domaines; or, plus l'ADP est polyvalent, plus il développe une compétence en animation. Ce n'est pas tellement de services spécialisés dont les commissions scolaires ont besoin; elles disposent

d'excellents professeurs spécialisés dans chacun des domaines. Il n'est pas nécessaire d'être spécialiste en chimie et en physique pour faire développer une méthodologie de travail ou une stratégie d'implantation. On demande à un animateur d'être davantage compétent dans le processus que dans le contenu."

- "Pour l'instant, l'ADP répond à une partie des problèmes de cuisine de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire. Lorsque ces problèmes auront été réglés, on cessera de le centrer sur les contenus et on mettra davantage l'accent sur une intervention pluridisciplinaire, qui serait la plus efficace."

Quant à la territorialité de l'ADP, cette question a été abordée dans le chapitre précédent. Elle reste cependant intimement liée aux problèmes soulevés par les mécanismes d'interventions utilisés par les ADP dans l'exercice de leur mandat. Ce qui semble se dégager le plus clairement des opinions émises sur l'un et l'autre aspect du problème, c'est la diversité de perceptions et de solutions envisagées, selon que l'on appartient au groupe des responsables de services, des représentants du milieu, ou des ADP eux-mêmes. Compte tenu d'une telle diversité de points de vue, quelles perceptions l'activité des ADP suscite-t-elle dans les milieux d'enseignement? Risquent-elles d'être aussi divergentes?

5.3. Perceptions des ADP dans le milieu

Les contraintes de temps imposées à la présente recherche ne nous ont pas permis d'interviewer directement les usagers de la structure: enseignants, principaux d'écoles, administrateurs locaux. Il fut toutefois possible, par la consultation de documents variés (procès-verbaux, rapports d'évaluation, documents-synthèses issus de colloques provinciaux, etc.) et par l'entrevue avec les divers groupes qui constituaient notre échantillonnage, de diagnostiquer (via la procédure d'autoévaluation) les perceptions entretenues envers la structure par les divers groupes de professionnels dans le milieu. Nous compléterons cette description par l'évaluation que les différents acteurs nous ont également communiqué sur ces perceptions.

L'ensemble des interlocuteurs qui se sont exprimés ont été unanimes à souligner que la structure des ADP avait suscité dans le milieu des perceptions vagues et ambiguës quant au mandat dévolu à ces agents et à leurs activités. Si l'ADP, comme individu, suscite généralement une perception positive dans les divers milieux d'enseignement, il n'en est pas ainsi de la structure même des ADP. Ainsi que nous le soulignions dans un chapitre précédent, certains milieux scolaires s'opposèrent dès le départ à toute intervention d'ADP sur leur territoire; nous étions alors à la première année d'expérimentation de la formule et le contexte dans lequel elle avait été établie avait suscité de multiples résistances dans le milieu, particulièrement de la part des cadres administratifs locaux. Qu'en est-il après quatre ans? Les perceptions ont-elles évolué dans un sens plus positif?

Dépendant du niveau hiérarchique où l'on se situe, les résistances sembleraient s'être accentuées chez les cadres et avoir presque disparues chez les enseignants. Toutefois, l'un et l'autre groupe entretiennent des percep-

tions imprécises quant à la nature des fonctions assumées par les ADP. Cela semble tenir à plusieurs facteurs dont le plus important serait la nature même du programme. Alors que l'ADP devait être un animateur du milieu, il intervenait davantage pour communiquer des directives, expliquer ou défendre des politiques ou règlementations ministérielles. De plus, le morcellement du groupe des ADP en une multiplicité d'équipes utilisant des stratégies d'interventions différentes et parfois même contradictoires, provoquait une image nettement incohérente dans les divers milieux. Pour certains, l'ADP était un représentant officiel du Ministère; pour d'autres, il se présentait comme un élément inquisiteur dont la principale fonction était d'enquêter sur les réalisations du milieu.

Grâce, en particulier, aux interventions des groupes d'ADP qui planifièrent leur action de façon articulée, les faits furent progressivement rétablis; la structure des ADP était mise à la disposition du milieu à titre de "service"; il n'avait jamais été question d'en faire un organisme de surveillance ou de contrôle, etc. Cela n'allait toutefois pas dissiper toutes les ambiguïtés entretenues envers la formule, ainsi qu'en témoigne l'extrait suivant du Rapport du Comité d'évaluation de l'action des ADP:

- "Les enseignants: l'initiative des quelques rencontres où un ADP était présent venait, soit de la direction de l'école, soit de la direction des services de l'enseignement. Tout en reconnaissant la compétence de certains ADP qu'ils ont rencontrés, les enseignants aimeraient qu'ils soient plus à l'écoute des problèmes quotidiens qu'ils rencontrent; cependant, quand cette démarche est faite par les ADP, le court temps de l'intervention ne suffit pas à fournir à l'enseignant toute l'information dont il aurait besoin."

- "Les principaux: à moins que l'ADP vienne du milieu auquel il s'adresse, on lui reproche, en général, de ne connaître que superficiellement les réalités concrètes avec lesquelles les directeurs ou les professeurs auront à se débattre pour appliquer leurs conseils; l'intervention des ADP peut être stimulante sur le coup, mais souvent elle n'aura pas de suite".

- "Les conseillers pédagogiques: plusieurs conseillers pédagogiques qui connaissent bien le rôle des ADP disent que l'information communiquée au milieu sur la structure est suffisante. Quelques conseillers pédagogiques ont refusé de détailler leur évaluation, prétextant qu'eux-mêmes remplissaient déjà avec compétence les tâches que les ADP ne touchent que de façon superficielle; ce qu'ils voient de plus précis chez les ADP, c'est un mauvais dédoublement de leur propre fonction".

Quant aux cadres locaux supérieurs, leur position initiale (refus de la structure et demande de conseillers pédagogiques locaux) s'est maintenue au cours des quatre années d'expérimentation. Leur solution? Abolir la structure des Agents de Développement Pédagogique, ainsi qu'en témoigne le Rapport-synthèse des journées d'études du 21 septembre 1973:

- "Définition du problème: manque de certains moyens pour réaliser les objectifs que détermine le Ministère.

  . Conséquences: lacunes entre politiques et directives.

  . Solutions: . abolir les ADP
  . utiliser les équivalents pour satisfaire les besoins du milieu
  . assurer une meilleure coordination entre politiques et directives."

- "Définition du problème: le processus d'implantation des programmes ne tient pas compte de certaines réalités géographiques et démographiques ainsi que de la disponibilité des ressources.

. Conséquences: moyens trop limités pour la dimension du changement à opérer (en temps-ressource).

. Solutions: repenser la formule des ADP et transférer aux commissions scolaires les ressources financières pour en faire profiter le milieu."

Comment peut-on expliquer de telles prises de position de la part de ces différents représentants des commissions scolaires? En premier lieu, par une analyse conjoncturelle:

- Pour les enseignants, peu informés sur le mandat et les activités des ADP, les résistances s'expliquent par l'imcompréhension des objectifs mêmes de la structure. Perçu comme un inspecteur au cours des deux premières années, l'ADP eût à vaincre de nombreuses résistances qui n'avaient souvent rien à voir avec le programme: résistances syndicales, politiques, etc. L'ADP, étant souvent considéré comme le premier interlocuteur ministériel à entrer officiellement en contact avec les enseignants, ceux-ci le perçurent d'abord comme un fonctionnaire qui avait réponse à tous leurs problèmes: répartition de l'horaire, négociations salariales, conflits locaux, etc. Sur le plan professionnel, ces résistances se manifestèrent souvent par une contestation des changements d'attitudes et de comportements que sous-tendait la mise e en application des nouveaux programmes-cadres. Selon les témoignages recueillis, ces résistances tombaient lorsque les ADP intervenaient de façon fréquente; on cessait alors de les considérer comme des représentants du Ministère et ils étaient progressivement perçus comme une aide technique, un service, des agents facilitateurs.

- Pour les principaux d'école, l'ADP fut longtemps considéré comme un élément perturbateur. Représentant le changement, souvent imposé, il était généralement accueilli avec agressivité. Plus les enseignants étaient amenés à percevoir les déficiences de leur organisation locales et à les comparer avec les expériences originant d'autres milieux, plus ils se sentaient justifiés d'accuser la direction de l'école d'être responsable de toutes les carences identifiées. Conscients d'une telle tendance dans le milieu, les ADP de plusieurs services en vinrent progressivement à articuler leurs interventions en collaboration avec les principaux.

- Pour les conseillers pédagogiques, l'ADP constituait, au départ, une solution menaçante. La création de la structure des ADP avait en effet été accompagnée du refus de subventionner la création de postes de conseillers pédagogiques au niveau local. Les deux interlocuteurs étaient donc placés dans un conflit d'intérêt. Il importait, pour les conseillers pédagogiques, de démontrer la non-efficacité de la formule mise en place par l'administration centrale. Dès le moment où les ADP commencèrent à associer les conseillers pédagogiques à leur activité d'animation, les résistances commencèrent à diminuer. Toutefois, une déviation grave se manifesta rapidement: les conseillers pédagogiques accaparaient l'ADP de passage et véhiculaient dans le milieu, par la suite, ce qui leur convenait. Cette ambiguïté juridictionnelle s'est maintenue tout au long de l'expérimentation.

- Pour les cadres locaux (directeurs généraux, directeurs d'enseignement), les résistances étaient déjà acquises au départ. La formule leur avait été imposée et ils ne cessèrent de la contester sous prétexte de son inefficacité. En fait, les témoignages négatifs de

ces cadres furent souvent interprétés, par les administrateurs de la structure, comme des témoignages sur la pertinence de l'activité des ADP dans le milieu. Le souci d'autonomie des administrations locales se manifestait souvent par une insécurité qui se répercutait dans le refus de toute aide originant de l'administration centrale. Avec les années, on constata que l'administrateur local de tendance "conservatrice" était sérieusement perturbé par l'activité des ADP sur son territoire. Par contre, ceux qui étaient réceptifs aux innovations dans leur milieu n'hésitaient aucunement à faire appel à leurs services. Il reste que la formule est toujours contestée et que les cadres des commissions scolaires manifestent encore aujourd'hui leur volonté de posséder leurs propres ressources pour l'animation pédagogique et de les orienter dans le sens de leurs priorités locales.

Pour leur part, comment les principaux acteurs réagissent-ils aux perceptions du milieu envers la structure? De quelle façon évaluent-ils ces résistances? Les ADP interrogés nous ont communiqué les opinions suivantes:

- "On a peur des changements dans le milieu; les enseignants apportent beaucoup de résistances à modifier leurs habitudes. Cela tient souvent au fait que les programmes-cadres ont été élaborés par des spécialistes".

- "Le terme ADP est plus ou moins bien perçu; il y a des distances, des murs à vaincre, particulièrement chez les principaux d'école. L'agressivité provient presque toujours d'un manque d'information sur la structure".

- "Nous sommes souvent perçus comme des enquêteurs de la part des cadres locaux; les directeurs d'enseignement ont beaucoup tendance à nous craindre. Nous représentons, pour eux, la révolution dans le milieu".

- "L'image de l'ADP dans le milieu s'améliore: les résistances tombent lorsque les responsables locaux cessent de nous percevoir comme des représentants du Ministère et acceptent de cheminer avec nous; ils nous perçoivent alors comme une aide".

Les directeurs de services à la D.G.E.E.S. soulignent également, pour leur part, une évolution positive dans la perception du milieu envers la structure. Toutefois, ils s'accordent pour insister sur les résistances qui continuent à se manifester:

- "Les résistances varient avec le niveau hiérarchique des personnes: 150 ADP pour 65,000 enseignants, c'est peu. Alors on essaie de corriger en agissant surtout auprès des multiplicateurs; mais le souci d'autonomie locale fait que les responsables locaux ignorent souvent les ADP et veulent faire les choses à leur façon".

- "Au début, les ADP étaient inexpérimentés. Avec les années, les stages de formation aidant, on a pu remédier à leurs faiblesses. Si on abolissait la structure des ADP, il faudrait rapidement trouver une formule de rechange parce qu'on priverait le milieu d'une ressource essentielle".

- "La première année, notre secteur a limité les interventions dans le milieu; nous arrivions mieux préparés et nos ADP furent progressivement perçus comme des ressources utiles. Mais les conseillers pédagogiques locaux les ont souvent considérés comme menaçants".

- "Les deux premières années, les réticences des administrations locales étaient considérables. Depuis cette année, nous constatons qu'il nous est possible de vraiment faire quelque chose. Les perceptions sont plus positives".

- "Les ADP sont souvent perçus comme des vendeurs des politiques du Ministère. Il est difficile de pénétrer dans les écoles; les perceptions négatives des cadres et des principaux d'écoles s'expliquent surtout parce que les ADP sont perçus comme menaçants".

Pour les administrateurs de la structure, ces diverses résistances et les perceptions ambigues que provoquent les ADP dans le milieu conduisent à la nécessité de réévaluer l'ensemble de l'opération:

- "On est dans une phase critique où il faut se réinterroger. On s'est aperçu que le rôle des ADP était ambigu et qu'il fallait tenir compte des interlocuteurs de nos agents: enseignants, principaux, conseillers pédagogiques, administrateurs scolaires. Il est clair que certains rôles devront être modifiés dans la structure.

- Il est possible qu'en voulant faire des ADP des "animateurs", on ait fait fausse route; beaucoup de gens ne sont pas animateurs par nature. Le point le plus délicat reste toutefois l'aptitude de l'ADP à communiquer avec les gens. C'est avec les enseignants et les principaux que les ADP ont eu le plus de succès. Plus on monte dans la hiérarchie, plus les perceptions sont négatives et cela nous crée des ennuis considérables. Ce sont en effet les administrateurs qui comptent dans ce genre d'affaires. Il y a des conflits d'intérêt avec les gens qui détiennent l'autorité dans le milieu et c'est là l'ambiguïté la plus grave".

On peut donc envisager, à brève échéance, des réorientations sérieuses de la structure. Certaines d'entre elles ont d'ailleurs été suggérées par les acteurs eux-mêmes au cours des quatre années d'expérimentation. Il nous est possible d'en percevoir les diverses tendances dans les quelques rapports d'évaluation qui furent réalisés au cours de la deuxième et de la troisième année d'implantation de la structure, ainsi qu'en font foi les extraits suivants:

"L'impression dominante que l'on retire de la lecture des rapports est que l'opération ADP n'a pas donné tous les résultats escomptés. Dans certaines régions même, les réactions au sujet des ADP sont franchement négatives. Ce n'est pas la compétence des hommes qui est mise en cause mais plutôt les conditions dans lesquelles ils exercent leur mandat.

... Les Bureaux régionaux font état de lacunes observées dans la préparation des ADP. Le Bureau régional de Hull déclare que les ADP ne conseillent pas assez et que leur travail est trop théorique. Même son de cloche à

Haute-Rive, où on qualifie les ADP de distributeurs de documents.

Ayant un territoire trop vaste à couvrir, leur connaissance du milieu est nécessairement très superficielle et leurs contacts avec les enseignants et responsables sont trop rares".

(Rapport des répondants des Bureaux régionaux, 1971).

L'année suivante, les ADP eux-mêmes faisaient écho à ces remarques, ainsi qu'en témoigne le rapport sur les sessions de perfectionnement tenues à Montmorency:

" Il nous est apparu:

- qu'un bon nombre d'ADP n'avaient pas de perception claire de leur rôle et de leurs tâches;
- qu'à l'intérieur des groupes d'appartenance, les ADP étaient loin d'avoir une image commune de leur rôle et de leurs tâches;
- que les ADP étaient désireux de poser la problématique du développement pédagogique mais se sentaient impuissants à le faire parce qu'isolés.

Le fait que le territoire à couvrir par les ADP ait varié considérablement selon les disciplines semble avoir créé une certaine confusion dans les commissions scolaires...

Les ADP eux-mêmes souhaitent:

- une planification ordonnée, établie par chaque groupe et qui faciliterait une concertation des services de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire en regard des ADP et une cohérence dans l'opération ADP au niveau provincial.

- l'élaboration d'une politique commune pour tous."

Les problèmes étant clairement posés, tant de la part des usagers de la structure que de la part des acteurs eux-mêmes, les administrateurs se voient donc justifiés de s'engager dans une phase de réorientation du service offert. Si cette phase d'évaluation et de réorientation s'avère concluante et positive, la structure des ADP pourrait perdre le caractère expérimental dont elle a joui jusqu'à maintenant et devenir une réalité acquise à l'intérieur des structures organisationnelles de l'administration centrale.

TROISIEME PARTIE

PLANIFICATION ET GESTION DE L'INNOVATION

La description des diverses modalités d'implantation de la structure des Agents de Développement Pédagogique nous a permis de découvrir que certains niveaux de distanciation s'étaient progressivement établis entre les objectifs théoriques qui avaient milité en faveur de sa mise en place et leur degré d'atteinte dans le cadre de l'expérimentation. Dans les pages qui suivent, nous nous proposons de procéder à une analyse des causes et des conséquences d'un tel échec relatif.

I. Absence de planification préalable

Un des facteurs qui ont le plus contribué à complexifier l'implantation de la structure fut l'impossibilité, pour les administrateurs, d'établir une planification préalable des opérations. Ainsi que nous l'avons relaté dans l'analyse du contexte historique de la prise de décision, c'est à l'intérieur de délais très serrés que le Bureau de direction eut à procéder à la définition des mandats, à l'organisation de l'encadrement administratif et à l'établissement des règles de fonctionnement de la structure. Le directeur du Bureau de recherche et de développement de la DGEES nous l'explicitait d'ailleurs dans les termes suivants: "on n'a pu aller au bout de notre démarche de réflexion et planifier l'implantation de la structure; c'est dommage, parce qu'une année de plus aurait facilité les choses ultérieurement."

La conséquence d'une telle déficience fut de créer, dans l'esprit même des acteurs, l'impression que la structure était "plaquée". Ce constat, les ADP étaient non seulement amenés à le poser compte tenu de leur propre expérience du mandat; l'ignorance dans laquelle était le milieu enseignant des fonctions précises et des services offerts par la structure le mettait davantage en relief. Deux facteurs nous semblent avoir contribué directement à l'apparition d'un tel malaise:

a) Insuffisance des mécanismes de sensibilisation des ADP à leurs rôles

Compte tenu des résultats de la sélection et du mandat général qui devait être confié aux ADP , un des aspects essentiels de l'implantation de la structure était la préparation adéquate de ces nouveaux agents à leurs fonctions. Or, même après quatre ans, les principaux intéressés estiment toujours qu'il s'agit d'un des aspects les plus négligé depuis la mise en place de la structure. (1) Pourtant, diverses expériences furent tentées pour former les nouveaux arrivés aux multiples fonctions définies dans le mandat général. Toutefois, ainsi que nous l'avons explicité dans les chapitres précédents, les essais fructueux en ce sens furent plutôt rares.

En fait, il n'y eut jamais de politique officielle sur la formation que devait recevoir le nouvel agent dès son entrée en fonction. Sauf en de rares exceptions, les services ne furent jamais dotés des ressources humaines et financières suffisantes pour combler un tel besoin. Le problème semble d'ailleurs avoir été celui d'une ambiguïté dans le partage des responsabilités: il avait en effet été établi que les divers services devaient assumer la formation technique des agents qu'ils recrutaient; or, même après quatre années d'expérimentation, la plupart des chefs de service estiment toujours que la responsabilité de former les ADP ne devrait pas être assumée par la DGEES et qu'ils ne devraient être recrutés que lorsqu'ils présentent une formation les habilitant à remplir leur mandat avec compétence. Si une telle position était défendable théoriquement, elle se révéla lourde de conséquence: les ADP étaient issus des milieux d'enseignement et, compte tenu de l'absence de moyens mis à leur disposition, seul un faible nombre présenta une expérience pertinente en animation et en information.

---

(1) Suite à une enquête approfondie auprès de tous les intéressés, un plan global de formation des ADP a été élaboré et remis aux autorités compétentes en janvier 1974.

b) Carences dans la sensibilisation du milieu au mandat et aux modalités d'intervention des ADP

Dans un précédent chapitre (2), nous explicitions un tel état de fait. Voici en quels termes le "rapport du Comité d'évaluation de l'action des ADP " s'exprima sur le sujet:

"Enseignants: en général, les enseignants ne connaissent pas les ADP , que ce soit à l'élémentaire ou au secondaire. Les quelques unités qui disent connaître les ADP n'ont pas de connaissance sur la fonction précise de ceux-ci...

Principaux d'écoles: les principaux interrogés ont une connaissance imprécise du nombre et de la répartition des ADP ainsi que de la diversité des services qu'ils peuvent offrir...

Conseillers pédagogiques: plusieurs conseillers pédagogiques, qui connaissent bien les ADP , disent eux-mêmes qu'ils trouvent l'information sur le service insuffisante.

Cadres des commissions scolaires: les cadres des commissions scolaires connaissent bien, en général, le rôle des ADP ; leurs renseignements viennent surtout des documents du Ministère et des rencontres qu'ils ont eues avec les ADP. Leurs connaissances sont plus imprécises en ce qui concerne le nombre et la répartition des A.D.P. par discipline ou par région; les cadres connaissent également assez peu les démarches concrètes et les travaux que les ADP doivent effectuer".

(Rapport d'évaluation de l'action des ADP, janvier 1973).

Compte tenu des moyens considérables dont disposait l'administration centrale à ce chapitre (revues spécialisées d'éducation, service d'information gouvernementale) comment une telle lacune dans la sensibilisation du milieu s'explique-t-elle? En fait, rappelons-nous que de nombreux ADP restèrent inactifs au cours de la

(2) p. 53

première année d'expérimentation. Pour des raisons de stratégie (c'est par le biais des administrations locales que l'information relative à la structure fut communiquée au milieu), la sensibilisation du milieu aux services offerts par les diverses équipes se révéla un problème majeur. Certes, les informations écrites devinrent de plus en plus abondantes avec les années; elles ne parvinrent que rarement aux principaux intéressés.

Les raisons évoquées par les responsables de la structure tiennent à l'absence de disponibilités financières pour mener à bien une telle opération: "on ne disposait ni du temps ni des ressources financières pour bien sensibiliser le milieu à l'opération ADP . Quelles qu'en soient les causes, le fait demeure: même après quatre ans, le milieu connaît mal et de façon insuffisante la structure des ADP ; c'est souvent de façon accidentelle qu'il est informé de son existence et y fait appel. Parmi les effets découlants d'une telle lacune, la difficulté d'opérationnaliser le mandat qui leur était théoriquement confié paraît avoir été la plus lourde de conséquences.

Surtout dans les cas où il n'y avait qu'un ADP à la disposition des commissions scolaires (la moitié des effectifs était dans cette situation la première année), il s'avérait presqu'impossible de mener à bien une tâche impliquant des fonctions aussi complexes que celle d'animer et d'informer le milieu scolaire. D'autant que l'un des aspects les plus controversés du mandat fut la limitation de sa durée à un an, renouvelable une seconde année; en plus d'insécuriser les ADP une telle politique ne favorisait aucunement l'établissement de plans suivis d'intervention dans le milieu. On ne doit pas être étonné, dès lors, que l'activité des ADP ait été jugée superficielle, tant par les usagers de la structure que par la plupart des acteurs eux-mêmes. Dans un tel contexte, la définition du mandat théorique ne pouvait que provoquer des perceptions ambigues de la part des usagers: avec un cadre de travail aussi vaste, le danger était grand de considérer l' ADP, non plus comme un animateur ou un agent de changement, mais comme un représentant officiel du ministère, ayant réponse à tous les problèmes de gestion pédagogique d'une commission scolaire.

Les diverses déficiences découlant d'une absence de planification préalable de l'opération allaient être accentuées par une insuffisance dans les procédures d'évaluation. Un retour critique structuré sur l'ensemble des opérations aurait sans doute favorisé l'établissement de priorités et la réorientation des stratégies d'intervention en fonction des besoins du milieu. Or, les premières évaluations ne furent pas suffisamment articulées; elles étaient à peu près exclusivement centrées sur des critères de satisfaction ou d'insatisfaction de la part des acteurs eux-mêmes.

La première évaluation extérieure provint du Service des Bureaux Régionaux; elle indiquait déjà certains problèmes de fond (ambigultés dans les perceptions du mandat et de l'activité des ADP , territoires de travail trop vastes, etc.). Ce n'est toutefois qu'avec la troisième année qu'une évaluation systématique sur l'impact de la structure auprès des usagers put être conduite; elle communiquait des données essentielles sur les réactions du milieu, les carences de formation des ADP, l'incohérence des interventions, l'absence de priorités, etc. L'intégration d'un processus permanent d'évaluation, dès la mise en place de la structure, aurait sans doute permis la confection d'outils internes et externes d'évaluation qui auraient facilité les réaménagements nécessaires.

Une réflexion approfondie sur les besoins réels du milieu en terme de soutien professionnel, sur les mécanismes de sensibilisation des utilisateurs aux services offerts par la structure, sur les besoins en formation des nouveaux agents, sur les typologies d'interventions les mieux adaptées au contexte ainsi que sur un partage harmonieux des responsabilités entre l'organisme responsable de l'opération et les divers services concernés à la DGEES, aurait sans doute favorisé une implantation plus cohérente et mieux coordonnée de la structure, de même que l'identification de problèmes de fonctionnement susceptibles d'intervenir dans le cours de l'expérimentation.

II. Carences des mécanismes de planification à long terme

A) Causes et effets

Les mécanismes d'évaluation s'étant révélés déficients, il s'avérait difficile de procéder à une planification à long terme de l'opération. Parmi les facteurs qui intervenaient directement en ce sens, l'imprécision des structures d'encadrement paraît avoir été déterminante. Si l'opération ADP avait été clairement rattachée à une entité administrative dotée de ressources humaines et matérielles suffisantes, une telle planification à long terme aurait sûrement été facilitée. Mais le contexte fut tout autre: dès l'origine du projet, on constate un premier échec important: des divergences assez profondes entre les divers groupes représentés au Comité "Ad Hoc" empêchèrent ce dernier de présenter un rapport unanime et complet. Relevant ensuite d'un Bureau de direction, puis du Bureau de Recherche et de Développement de la DGEES, le problème initial de s'entendre sur le sens à donner à l'opération et sur la répartition des responsabilités ne fut jamais élucidé de façon satisfaisante.

Constitué d'une équipe restreinte, le Bureau de direction ne parvint jamais à obtenir les ressources humaines suffisantes pour procéder à l'orientation des diverses étapes de développement. En effet, malgré le développement des activités confiées à ce Bureau, le personnel initialement consenti (quatre personnes) ne fut jamais augmenté. C'est d'ailleurs ce qui explique la non-clarification du partage des responsabilités entre le Bureau de recherche et de développement et les services de la DGEES. On se rappelle que le partage des responsabilités avait été défini par le B.R.D. dans le sens suivant: Le Bureau était responsable de l'administration courante et de la planification globale de l'opération (détermination des objectifs, des orientations et des politiques générales); les directeurs de service et les professionnels devaient assumer, pour leur part, la formation technique des ADP et participer aux comités de sélection. Ils ne devaient aucunement intervenir dans la définition de l'utilisation des agents, ainsi que dans l'établissement de leur calendrier de travail. Le résultat fut tout autre;

le Bureau de direction ne disposant pas d'effectifs suffisants pour assumer sa part totale de responsabilités, les chefs de service prirent de plus en plus d'initiatives en dehors de leur champ juridictionnel et intervinrent de façon beaucoup plus directive qu'il n'avait été prévu.

Les principaux effets d'une telle absence de politique claire d'encadrement peuvent être identifiés comme suit:

a) Absence de coordination:

L'absence de coordination entre les divers services responsables de l'opération à la DGEES ainsi qu'entre les multiples équipes d'ADP, entre elles, allait en effet accentuer le caractère "improvisé" de la mise en place de la structure. Etablie en fonction d'un environnement théorique complexe et de grande taille, il aurait été essentiel de procéder, dans un esprit de collégialité, à la détermination des objectifs prioritaires qu'une telle structure devait poursuivre dans le cadre de l'opération appelée "Développement pédagogique". Cette démarche s'avéra impossible au cours des premières années d'expérimentation:

> "...Il serait important que les services se consultent afin de faire une utilisation plus rationnelle des agents qui seront affectés aux divers services".
>
> (Conseil des Cadres, DGEES, 3 juillet, 1971)

Malgré l'expression d'un tel souhait dès la fin de la première année d'expérimentation, il fut très difficile d'atteindre à une plus grande coordination au niveau des opérations concrètes; l'interprétation du mandat variant d'un service à l'autre, les priorités d'action diffèrent également d'une équipe à l'autre: activités de recherche, d'élaboration de programmes, d'animation, d'information, etc. De sorte qu'après deux ans d'activités (1970/1972), la structure des ADP avait contribué à l'expression d'un problème sérieux: par leurs interventions dans le milieu, non seulement les ADP mettaient-ils en évidence ce cloisonnement entre les divers services internes de la DGEES, mais encore ils l'accentuaient par les contradictions qu'ils réflétaient eux-mêmes dans leurs approches.

Dès la première évaluation systématique de l'opération, les administrateurs de la structure tentèrent d'identifier l'origine d'un tel problème:

> "Les contradictions que l'on retrouve dans l'opération ADP ne sont que les reflets d'un manque de coordination des différents services du Ministère. Les objectifs de la DGEES ne sont pas suffisamment explicités pour permettre aux ADP d'agir en conséquence".
>
> (Lettre de la direction générale de la DGEES au sous-ministre de l'Education, 29 janvier 1973).

Chaque service se préoccupant d'instrumenter ses ADP en fonction de ses propres priorités, sans coordonner ses opérations avec les autres services, les multiples équipes ne purent être suffisamment sensibilisées aux activités privilégiées par les autres secteurs. Les conséquences d'une telle incoordination des stratégies allaient être clairement identifiées par les acteurs eux-mêmes, ainsi qu'en témoigne le passage suivant, tiré d'un rapport d' ADP du service des Programmes:

> "Il semble, dans l'esprit des enseignants du Québec, que le ministère de l'Education soit une immense machine administrative qu'il est impossible de comprendre. Le plus souvent, bien qu'ils croient que le ministère de l'Education soit une entité administrative globale, les enseignants sont sous l'impression d'être en présence d'un morcellement des services qui devraient agir de pair, mais qui semblent fonctionner séparément..."
>
> (Synthèse des rapports bi-annuels des ADP, 15 janvier 1973).

Compte tenu de la multiplicité des stratégies d'intervention utilisées par les diverses équipes, il était relativement facile, pour les usagers, d'entretenir une telle opinion à l'égard de la structure des ADP. En effet, les priorités d'action variant d'un service à l'autre, les ADP intervenaient souvent de façon contradictoire dans le milieu.

Les actions étant plus souvent individuelles que collectives, l'information fut souvent véhiculée sans une planification inter-services des calendriers de diffusion. Comme le soulignèrent les ADP eux-mêmes, la fonction "information du milieu" s'avérait inefficace "parce que l'information était souvent rendue dans les commissions scolaires avant que l' ADP lui-même ait pu en prendre connaissance". Si les effets d'une diffusion incoordonnée de l'information se répercutaient quotidiennement dans l'activité des diverses équipes d'ADP, ils se manifestaient également au sein des structures d'encadrement de l'opération:

> "Le responsable immédiat des ADP dans un champ déterminé, devrait être informé, au moins en même temps que les ADP des décisions administratives qui leur sont adressées".
>
> (Rapport du Service de l'Organisation de l'Enseignement, 3 janvier 1973).

C'est d'ailleurs ici qu'il convient d'identifier la racine du problème; si la structure des ADP avait été encadrée de façon claire, si les responsabilités diverses en fonction de l'opération avaient été assumées selon le partage établi au départ, l'action des ADP dans le milieu aurait pu être plus cohérente.

b) Absence de politique à long terme

L'absence de coordination qui caractérisa la structure dès le départ ne favorisa nullement l'élaboration de politiques à long terme, tant en regard de l'opération que de la carrière des agents eux-mêmes. Toute latitude étant laissée aux diverses équipes d' ADP pour procéder à l'établissement de leurs propres stratégies, les milieux d'enseignement furent alors l'objet d'une multitude de stratégies d'intervention au cours des quatre années d'expérimentation; alors que certaines équipes procédaient au moyen de stratégies planifiées, d'autres intervenaient au gré des événements. Quel était le mandat précis des ADP ? Les usagers, autant que les acteurs, se le demandaient. Le mandat avait été défini de façon suffisamment vague pour justifier toute initiative. Mais les effets d'une telle politique furent quelquefois négatifs: certains champs d'activité (rédaction de programmes entre autre) étaient incompatibles avec le mandat tel que défini et soulevèrent un certain malaise chez les principaux intéressés.

S'il était particulièrement difficile, dans un tel contexte, de planifier le développement de l'opération, il s'avérait également difficile de planifier l'utilisation maximale des ADP , tant pendant la période de mise en service qu'ultérieurement. Il aurait pourtant été important, puisqu'on allait chercher les éléments les plus dynamiques des milieux enseignants, de prévoir des plans de carrière pour les ADP . Rien n'en fut fait; si quelques ADP , au début, purent être utilisés à engager, à un niveau local, des nouvelles actions pédagogiques, la majorité dut par la suite retourner à des fonctions d'enseignement qui n'étaient plus tout à fait compatibles avec l'expérience acquise. Ainsi que le souligne le rapport de la session d'étude tenu à St-Johns College, Cambridge:

> "Le critère d'un système novateur a toujours été que les individus peuvent y jouer des rôles multiples et que ces rôles eux-mêmes peuvent évoluer". (3)

(3) La Gestion de l'innovation dans l'enseignement, rapport sur une session d'étude, C.E.R.I. / O.C.D.E., 1970, p. 20

Compte tenu des multiples difficultés rencontrées dans le cadre de l'expérimentation, l'évolution du rôle joué par ces agents, particulièrement dans le contexte du retour au milieu antérieur de travail, ne put faire l'objet de projets planifiés.

c) Incohérence et superficialité des interventions

L'absence de détermination commune des objectifs entre les services et le B.R.D. se répercuta dans des interventions individuelles et non-coordonnées auprès des milieux d'enseignement. Conséquemment à une telle imprécision dans les stratégies, ces milieux exprimèrent souvent une confusion totale sur les objectifs du service et sur ceux de la DGEES en matière de développement pédagogique. Deux facteurs peuvent expliquer cet état de fait:

. Imprécision dans la détermination de la cible

Au début, le point de référence était l'enseignant. A cause de l'encadrement dont était dotée la structure et de la limitation des effectifs, cette cible s'avéra difficile à atteindre. D'une part, il n'était pas possible de rencontrer les enseignants en équipe dans le cadre de l'horaire régulier; d'autre part, ceux-ci se montraient peu intéressés à participer à des rencontres en dehors de l'horaire régulier. On commença alors à centrer les interventions sur d'autres cibles (principaux, conseillers pédagogiques, cadres locaux) qui s'avérèrent tout aussi difficiles à atteindre à cause des résistances suscitées par l'arrivée d'un agent "extérieur".

. Difficulté d'intervenir de façon continue

Les territoires confiés à la majorité des ADP étaient beaucoup trop vastes pour leur permettre d'intervenir de façon suivie dans le milieu. L'éparpillement qui en découlait rendait difficile l'établissement de relations de qualité entre ces agents de changement et le milieu. Des correctifs furent cependant apportés dès la seconde année, alors que certains groupes d' ADP

furent affectés à un territoire régional. Malgré la rentabilisation accrue qui en découla pour plusieurs secteurs, la mesure ne put être généralisée et de nombreux ADP furent à nouveau affectés à l'ensemble du réseau scolaire au cours des deux années qui suivirent. Avec un territoire trop vaste à couvrir, leur connaissance du milieu ne pouvait être que superficielle et leurs contacts avec les enseignants et les responsables trop brefs et trop rares pour susciter une connaissance approfondie de leur mandat dans le milieu.

Ainsi qu'il avait été établi lors de la répartition du travail des ADP, ceux-ci devaient consacrer 20% de leur tâche à la participation aux réunions régionales et centrales. Ces rencontres s'avéraient essentielles pour assurer la coordination du travail des diverses équipes régionales et la mise en commun des projets établis prioritairement à la suite des contacts avec le milieu. Quelques services procédèrent à la structuration articulée de telles rencontres; elles furent cependant très rarement organisées sur une base multidisciplinaire. Elles laissaient dès lors les ADP dans l'ignorance totale de ce que leurs collègues établissaient comme priorités d'interventions. On assista alors à un surenchère d'interventions dans le milieu. L'absence de coordination se répercuta également sous la forme d'incohérence des contenus d'information véhiculés par les diverses équipes dans le milieu. Selon les ADP intervioués, la coordination de ces rencontres générales aurait pu éviter de telles déficiences organisationnelles qui se répercutaient dans un morcellement des activités.

En fait, ces diverses carences dans la coordination et la planification de l'opération nous renvoient à une question fondamentale: puisqu'une latitude considérable était laissée aux ADP et qu'ils furent souvent les premiers à communiquer leurs interrogations sur la structure, comment expliquer que les correctifs nécessaires n'aient pas été davantage appliqués au cours des quatre années d'expérimentation? Seule une analyse des pouvoirs consentis à ces agents nous permettra d'y répondre.

B. Typologie du leadership caractéristique de l'expérimentation

Nous avons précédemment établi à quel point il était difficile aux ADP de se faire entendre par les autres services et directions générales du ministère de l'Education. La rétroaction qu'ils devaient apporter ne fut jamais suffisamment encadrée pour favoriser une telle participation des ADP à la définition de la problématique pédagogique. C'est d'ailleurs ce qui les amena à devenir de plus en plus conscients du danger d'être des transmetteurs plutôt que des interlocuteurs qui acheminaient du haut vers le bas l'information, et, du bas vers le haut, les réalisations accomplies et les besoins à combler.

Nous pouvons avoir quelques indications du style de leadership qui caractérisa l'expérimentation en considérant trois aspects fondamentaux de l'encadrement dont fut dotée la structure:

- Organisation des stages de formation: d'une manière générale, l'organisation des stages de formation parvint rarement à satisfaire l'ensemble des ADP . Ainsi que nous l'indique l'évaluation suivante, ces stages furent rarement l'objet d'une coordination préalable entre les besoins pressentis par les administrateurs et ceux que les ADP eux-mêmes étaient en mesure d'identifier:

> "On reproche aux organisateurs d'avoir établi le programme sans avoir tenu compte des besoins des ADP et de leurs attentes.
>
> . l'orientation du stage est définie sans eux;
> . les exercices ne collent pas aux besoins des participants;
> . la direction générale de la DGEES devrait laisser aux animateurs le soin de déterminer les besoins des participants;
> . on devrait consulter les gens afin de planifier selon les besoins des groupes". (4)

(4) Premières réflexions sur l'élaboration d'un plan global de formation pour les ADP , J. Pelchat, p. 30.

Le partage des responsabilités n'ayant pas été clairement établi entre le Bureau de direction et les chefs de service en ce domaine, il n'est pas étonnant que les ADP n'aient pu à leur tour participer à définir ce qu'aursient dû être ces sessions.

- Organisation des rencontres générales:
  L'identification des problèmes de fonctionnement ainsi que des réorientations possibles de la structure auraient pu être accomplies, tant par les administrateurs de la structure que par les ADP eux-mêmes, dans le cadre des rencontres générales du groupe des ADP. Or, de l'avis même des acteurs, ces rencontres générales étaient insuffisantes (deux à trois par année) et généralement inutiles: en tout cas, elles ne permettaient nullement d'aller en profondeur. En fait, les ADP ne s'y retrouvaient comme groupe qu'au niveau des plénières; le reste du temps était consacré au travail en atelier, au niveau de leurs équipes respectives. L'absence d'interdisciplinarité au niveau de ces rencontres ne plaçait aucunement les ADP dans une situation où ils auraient pû proposer des solutions globales aux problèmes qu'ils rencontraient dans l'exercice de leur mandat.

- Fragmentation des diverses équipes d'ADP

  Le groupe des ADP, ainsi que nous venons de le voir, ne fut jamais structuré de manière telle qu'il aurait pu être amené à s'exprimer "comme corps" sur la définition de la problématique pédagogique. En fait, les carences dans l'encadrement de la structure provoquaient une fragmentation des divers champs juridictionnels et des divers groupes entre eux. Tout semble en effet indiquer que l'organisation des tâches a presque toujours été établie en fonction d'une différenciation des statuts; ainsi que nous l'exprimions précédemment, les éléments de rétroaction apportés au Ministère par les ADP devaient être acheminés à travers de multiples filières hiérarchiques. C'est alors que pour obvier à ce problème, les acteurs se contentèrent de présenter leurs évaluations par groupes et de rédiger des textes communs. Ce qui n'aboutit qu'à accentuer davantage la fragmentation caractéristique de l'ensemble de l'opération.

Certes, il apparaît difficile de conclure en une absence délibérée de délégation des responsabilités. Paradoxalement, c'est davantage à cause d'une absence de contrôle sur les délégations des responsabilités entre le Bureau de direction et les services associés dans l'expérimentation que surgirent des problèmes tels que l'absence de planification, de coordination et d'évaluation de l'expérimentation. Il convient également de mentionner que là où le leadership pouvait être partagé avec les acteurs, et ce fut notamment le cas pour l'élaboration de plans annuels de travail, c'est généralement dans un contexte démocratique que les décisions furent prises. Il reste toutefois que pour l'ensemble de l'opération, le processus de prise de décision conserva toujours un caractère autocratique. C'est en effet d'autorité que la structure fut créée, malgré toutes les pressions qui s'exercèrent contre la formule. Par la suite, et notamment parce que l'organisme directeur ne possédait pas les ressources humaines nécessaires, c'est également de façon non-consultative que furent définies les politiques de sensibilisation des ADP à leur mandat, celles de sensibilisation du milieu aux services offerts par la structure, l'organisation du contenu et du fonctionnement des rencontres générales, etc.

Compte tenu d'une telle fragmentation des divers éléments en cause (le Bureau de direction, les chefs de service, les professionnels responsables d' ADP et les ADP eux-mêmes) on doit admettre que, de propos délibéré ou non, l'expérimentation de la structure fut soumise à un contexte qui consacrait les hiérarchisations basées sur une différenciation des statuts; de tels contextes générèrent habituellement une distanciation entre les perceptions entretenues par les divers acteurs qui participent à ces structures, ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant. On trouve l'expression d'un tel état de fait dans les sentiments de frustration éprouvés par les divers acteurs évoluant au sein de la structure, quel que soit leur niveau. Pour le Bureau de direction, insatisfactions découlant de la rentabilité restreinte de l'expérience et du non-respect dans la partage des responsabilités entre le Bureau et les divers services impliqués dans l'expérimentation; pour les chefs de service, insatisfactions provenant du caractère nettement utopique de la définition du mandat, des mécanismes de

formation des ADP à leurs fonctions et de l'absence de structures intégrées d'évaluation; les professionnels responsables de groupes d' ADP , pour leur part, manifestèrent généralement leur insatisfaction face à la modicité des postes disponibles ainsi qu'à l'absence de moyens financiers et humains nécessaires à l'encadrement efficace de la structure. Quant aux ADP eux-mêmes, leurs insatisfactions touchent tant à la définition théorique du mandat (animation, information, rétroaction) qu'aux structures d'encadrement (durée, limitée, territorialité, multiples filières hiérarchiques à franchir).

On doit dès lors se demander pourquoi, dans un tel contexte général d'insatisfactions, la structure fut maintenue et l'est encore aujourd'hui. Outre les services qu'elle a rendus et continue à rendre à la DGEES (liaison mieux articulée avec le milieu, écoute des problèmes mieux développée de la part des professionnels de l'administration centrale), il convient de se demander si, telle que définie, elle ne répond pas au besoin de maintenir l'illusion d'une structure efficace de liaison entre l'administration centrale et le milieu. Car si les délais d'implantation de la structure furent aussi serrés, c'était d'abord et avant tout parce qu'il était nécessaire de manifester dans les brefs délais que la promesse du ministre au milieu pouvait être remplie. Par voie de conséquence, si la structure fut maintenue en dépit des évaluations qui en indiquaient les déficiences flagrantes en référence aux objectifs poursuivis, ne serait-ce point, dans une certaine mesure, par souci de maintenir dans le temps cette illusion de la participation entre l'administration centrale et les milieux d'enseignement?

Il serait difficile, dans le cadre de la présente recherche, de répondre de façon catégorique et définitive à de telles interrogations, les éléments nécessaires à la vérification de telles hypothèses n'ayant pas été explorés de façon suffisante. Elles mériteraient toutefois d'être vérifiées dans le cadre des recherches qui prolongeront la nôtre. Car, compte tenu du faible degré de participation des principaux intéressés dans l'évaluation et la détermination des correctifs jugés nécessaires, on est en droit de se demander à quelle fonction précise la structure correspond. S'agit-il d'un corps constitué en vue de l'exercice d'une influence décisive, tant au niveau de la réflexion nécessaire de la problématique pédagogique qu'à celui de l'évaluation critique des mécanismes actuellement mis en place pour y

assurer la participation des premiers intéressés: les enseignants? Si oui, on comprend mal que les feed-backs apportés par les ADP à l'administration centrale aient été si peu encadrés et communiqués aux interlocuteurs compétents.

Dans la perspective du maintien de cette illusion de la participation des milieux enseignants à la planification et à l'implantation des politiques pédagogiques, la structure des ADP a-t-elle pu constituer autre chose qu'une réalité rassurante au niveau des apparences? Les faibles résultats de la performance accomplie en fonction du mandat défini nous portent à considérer la validité d'une telle hypothèse, tant la structure nous semble correspondre aux caractéristiques d'une telle structure-écran qui trouve sa justification dans l'exercice de sa propre performance. L'analyse que nous nous proposons de faire des résultats concrets de l'expérimentation en regard des objectifs poursuivis nous permettra d'ailleurs d'apporter quelques éléments de réponse à ces diverses questions.

III. Degré d'atteinte des objectifs de l'innovation

Dans l'introduction à la présente recherche, nous soulignions le caractère doublement novateur de la structure des Agents de Développement Pédagogique dans les termes suivants:

> "1. Innovation en soi, puisqu'une telle structure, par ses caractéristiques à la fois règlementaires et administratives, constitue un nouveau type de réponse aux besoins d'animation et d'information du milieu par l'administration centrale;
>
> 2. Provocatrice d'innovations, en ce sens que les ADP ont pour fonction essentielle de contribuer, d'une part, à la promotion des innovations règlementaires et de soutenir, d'autre part, les innovations spontanées qui surgissent dans les milieux d'enseignement." (page 2).

L'historique de la création de cette structure nous a permis d'établir, par ailleurs, qu'elle avait été mise en place en réponse à deux besoins distincts: un besoin originant du milieu, qui réclamait la création de postes de conseillers pédagogiques locaux (animation et information du milieu aux nouvelles méthodologies et contenus des programmes-cadres) et un besoin originant des services de la D.G.E.E.S., qui réclamaient l'établissement de mécanismes de liaison avec les enseignants. Quant aux objectifs poursuivis par les autorités nationales dans le cadre de la mise en place de la structure, l'analyse du contexte présidant à la prise de décision nous avait permis de conclure dans les termes suivants:

> "La structure proposée s'inspirait toutefois d'une démarche décentralisatrice; le ministère visait l'établissement de liens souples entre ses services et le milieu. Le mandat confié à ces agents était d'ailleurs centré sur des fonctions d'animation, d'information et d'assistance technique". (page 32).

Nous avons vu que l'expérimentation de la structure avait provoqué quantité de perceptions ambiguës, tant de la part des usagers que des acteurs eux-mêmes. Il convient dès lors de se demander dans quelle mesure la structure se révéla un mécanisme efficace d'animation et de liaison de l'administration centrale avec le milieu?

Une analyse des résultats accomplis en fonction de ces deux besoins, envisagés séparément, nous permettra de répondre à cette question.

a) Besoins d'animation

Il importe ici d'établir que les modalités d'intervention utilisées présentent un intérêt en référence aux possibilités explorées par les ADP pour se mettre à l'écoute des problèmes du milieu et tenter d'y répondre. Or, une telle grille renvoie à l'étude des intentions qui ont été sous-jacentes à l'ensemble de l'opération.

Nous avons évoqué à quel point les objectifs premiers évoluèrent profondément en cours d'expérimentation. Les événements forcèrent les acteurs à passer d'un objectif centré sur l'individu (l'enseignant) à un objectif centré sur l'organisation scolaire. Deux facteurs permettent de comprendre une telle évolution: le cadre conceptuel de la structure se révéla d'une complexité telle qu'il s'avéra essentiel de le subdiviser en plusieurs dimensions; certes, l'objectif principal était de rejoindre les enseignants, mais les mécanismes choisis pour ce faire ne permettant pas d'atteindre une telle cible facilement, il s'avéra nécessaire de différencier les modèles d'action compte tenu des possibilités qu'offraient les structures administratives locales.

De sorte que l'on peut qualifier l'opération initiale de "transitoire". S'il était essentiel pour l'administration centrale de bien sensibiliser le milieu enseignant aux contenus des innovations qu'elle souhaitait diffuser, on doit considérer que cet objectif n'a été atteint que de façon superficielle au cours de l'expérimentation. En effet, compte tenu des difficultés découlant de la définition du mandat théorique, de l'insuffisance d'encadrement dont la structure fut dotée, et des moyens limités qui furent mis à la disposition de ces agents, la tâche d'animation se révéla très difficile à assumer pleinement, sauf chez les groupes où les effectifs étaient suffisants. Ainsi que nous le soulignions précédemment, "si tous s'entendent pour considérer que l'enseignant constitue la cible idéale, ils sont presqu'aussi unanimes à souligner que la structure des agents de développement ne constitue pas le meilleur mécanisme pour y répondre".[5]

---

[5] Cf. page 73

b) Besoins de liaison

Pour aider le milieu à assumer lui-même le changement, il s'avérait essentiel d'établir des mécanismes de communication permettant aux deux interlocuteurs d'entrer en contact de façon simple et efficace.

Le premier aspect semble avoir été particulièrement déficient: au cours des trois premières années, les procédures de demandes de service étaient soumises à l'autorité du directeur général ou des cadres scolaires locaux. De ce fait, les enseignants ne pouvaient être considérés comme interlocuteurs compétents, seuls les cadres et les principaux pouvant faire appel aux services d'un ADP . Quant à l'efficacité des mécanismes de liaison mis en place, l'évaluation faite par la direction générale de la D.G.E.E.S. est suffisamment explicite en elle-même:

"Les initiatives que prennent certains ADP pour se faire inviter sont mal vues par certains interlocuteurs. A d'autres, on reproche de limiter leurs visites aux cadres des commissions scolaire ou écoles."

"Au niveau élémentaire surtout, la spécialisation des ADP peut devenir un handicap. Les ADP des différentes disciplines ne se rendent pas compte que leur interlocuteur, le titulaire, est obligé d'intégrer tous les aspects qui sont présentés séparément et sans coordination."

"On ne peut implanter plusieurs nouveaux programmes en même temps. La commission scolaire doit établir des priorités. Les ADP ont tendance à ne pas tenir compte de ces priorités dans les commissions scolaires quand celles-ci n'incluent pas leur discipline."

"Pour être efficace, l'intervention de l'ADP doit être répétée, Sans "follow-up", elle n'est pas rentable. Pour cela, les ADP devraient être plus disponibles."

"L'ADP qui ne connaît pas le milieu où il arrive perd un temps précieux à accorder son action aux besoins réels. Un territoire trop étendu ne permet pas à l'ADP d'acquérir cette connaissance."

"Les informations véhiculées par les ADP sont parfois inexactes quand ils sortent de leur spécialité. Elles sont parfois contradictoires d'un groupe d'ADP à l'autre."

"La formation donnée aux ADP n'est pas suffisante. Leurs faibles connaissances en dehors de leur spécialité ne leur permettent pas de situer leur action dans l'axe des grands objectifs de la direction générale de l'Enseignement élémentaire et secondaire."

(Lettre de la direction générale de la DGEES au sous-ministre de l'Education, février 1973.)

Si ces deux besoins essentiels (animation et liaison) n'ont pu être comblés de façon satisfaisante au cours de l'expérimentation, deux facteurs semblent avoir exercé un rôle déterminant en ce sens:

1. <u>Distanciation entre les objectifs théoriques et les résultats obtenus dans le cadre de l'expérimentation</u>

Si la structure des ADP devait établir un mécanisme d'animation et de liaison souple et efficace avec le milieu, c'était d'abord et avant tout en fonction d'une diffusion et d'un soutien à l'innovation (implantation et expérimentation des programmes-cadres). Si les responsables de la structure s'entendent pour reconnaître qu'il s'agit bien là d'un objectif fondamental de l'opération, les ADP, pour leur part, nous ont communiqué de sérieuses réserves sur l'efficacité de la structure à ce niveau. Pour eux, en effet, la promotion et le soutien d'innovations dans le milieu constitue un objectif important, mais la structure des ADP ne constitue pas un mécanisme fonctionnel valable pour l'atteindre ainsi qu'ils nous l'explicitaient eux-mêmes:

"C'est important, mais il ne se passe pas grand chose d'innovateur dans le milieu"

"Les enseignants veulent souvent changer, mais ils manquent d'outils pour réaliser une innovation en profondeur"

"L'ADP n'est pas un agent de changement; c'est un agent de dépannage" (pages 82 et 83).

Force nous est donc de conclure que cet objectif fondamental n'a pu être adéquatement expérimenté et évalué dans le cadre de l'expérimentation.

2. Distanciation entre les perceptions des acteurs et des responsables en regard de la validité de la structure

Tout au long de l'analyse des données recueillies auprès des divers interlocuteurs, un fait reste frappant: sur l'ensemble des problèmes, l'évaluation est fortement divergente selon que l'interlocuteur est un administrateur ou un ADP. Tant la nature des problèmes que leurs causes sont identifiés différemment. A titre d'exemple, voici comment les uns et les autres évaluaient le mandat assumé par les ADP en regard des trois fonctions essentielles:

Animation

Alors que les administrateurs de la structure évoquaient comme raison majeure de l'échec sur ce point le manque de formation des ADP, leur absence de qualification en techniques d'animation et l'effet négatif découlant de la limitation de la durée du mandat, les ADP, pour leur part, mettaient l'accent sur la trop grande étendue des territoires d'intervention, l'absence de données factuelles essentielles et l'impossibilité de rencontrer suffisamment de personnes, compte tenu des conditions de travail et d'insertion dans le milieu.

Information

Alors que les administrateurs estiment que cet aspect a posé un problème parce que certains ADP diffusaient plus d'information qu'ils n'étaient habilités à le faire et aussi parce que la documentation nécessaire était inaccessible, les ADP insistaient tant sur la saturation du milieu à ce chapitre que sur le manque d'instrumentation et de coordination des opérations de la D.G.E.E.S. à cet égard.

Rétroaction

Alors que les administrateurs considèrent que cet aspect du mandat leur a permis d'être mieux renseignés sur la situation pédagogique du milieu tout en évoquant l'absence d'un encadrement suffisant pour en permettre une opérationnalisation valable, les ADP, tout en insistant sur le caractère essentiel de la fonction, estimèrent son impact comme nul parce qu'insuffisamment considérée par les divers services.

Si de nombreuses raisons permettent de justifier un écart aussi considérable entre la saisie des problèmes, selon le niveau où l'interlocuteur se situe dans l'échelle hiérarchique, on doit par contre admettre, compte tenu des objectifs qui avaient été établis, que l'expérimentation de la structure se solde par un échec relatif.

Parmi les raisons qui peuvent expliquer un tel échec relatif de l'expérimentation en regard des objectifs poursuivis, certaines nous paraissent déterminantes:

- La faiblesse des pouvoirs consentis aux ADP, notamment en terme de participation à la définition de la problématique pédagogique, provoqua un sentiment d'impuissance et de non-pertinence de leur activité;

- l'éparpillement des effectifs et des énergies: territoire de travail trop vaste qui plaçait l'ADP dans une situation d'efficacité douteuse et rendait l'adaptation à chaque milieu difficile;

- l'insuffisance des procédures et des mécanismes d'évaluation, qui empêchèrent les réajustements nécessaires d'être apportés à temps et compte tenu des exigences des principaux intéressés;

- la carence d'innovations, tant au niveau de l'exercice même du mandat que dans l'ordination des projets en vue d'atteindre un tel objectif général.

Il convient toutefois de reconnaître que l'opération ADP, telle qu'elle s'est déroulée, comporte certains effets positifs; entre autres, elle a permis à la D.G.E.E.S. de "sortir de la communication sur papier" ainsi que l'exprimait le directeur de la structure, de se centrer sur les besoins du milieu et, partant, d'engager un certain nombre de nouvelles opérations pour y répondre.

Bien que les structures d'encadrement n'aient pas favorisé la constitution d'un corps d'ADP cohérent, cette fonction fut, malgré tout, assumée sectoriellement et favorisa une écoute plus développée chez les responsables de la D.G.E.E.S. On ne peut considérer

que la sensibilisation des enseignants ait été suffisamment réalisée, mais un certain nombre de besoins (diffusion des programmes-cadres, expertises, soutien) ont pu être comblés, du moins sectoriellement. Si la structure ne parvint pas à solutionner définitivement le problème de liaison entre l'administration centrale et les milieux d'enseignement, elle s'est toutefois révélée un outil efficace de concrétisation de problématiques éducatives qui, sans elle, seraient demeurées théoriques.

Il importe enfin de rappeler qu'il s'agissait d'une formule mise en place de façon provisoire; c'était dans le contexte d'alors la seule expérience possible, compte tenu des disponibilités financières du Ministère. Les réaménagements envisagés par les administrateurs pour l'année à venir (établissement de priorités d'action, interventions massives spécialisées, regroupements multi-disciplinaires régionaux) permettent toutefois d'envisager que ce mécanisme de liaison présente encore de nombreuses possibilités.

IV. Orientations possibles pour la gestion de l'innovation

L'analyse du contexte historique qui avait prévalu à l'établissement de la structure nous avait permis d'opérer un constat d'importance:

> "La formule adoptée correspondait à une réponse ambiguë aux besoins exprimés à ces divers paliers: alors que toutes les propositions convergeaient vers la création de postes de conseillers pédagogiques rattachés aux administrations locales et régionales, la structure mise en place constituait un refus clair par rapport à cette demande: le nombre des agents de développement était fixé à 75, leur rattachement était établi auprès de l'administration centrale et leur champ d'action s'étendait à l'ensemble du réseau scolaire".[6]

Notre analyse du contexte d'expérimentation et des résultats qui en découlèrent nous a ensuite indiqué à quel point cette ambiguïté fondamentale allait constituer la caractéristique essentielle de cette innovation dans son ensemble: distanciation et ambiguïté entre les objectifs théoriques et leur concrétisation; distanciation et ambiguïtés dans les perceptions que provoquait la structure, tant chez les administrateurs, les acteurs, que les usagers.

Une récente étude sur les mécanismes de production de l'innovation dans l'enseignement élémentaire québécois (7) nous permet de préciser certaines orientations nouvelles concernant la gestion de l'innovation, orientations dont la structure des ADP pourrait peut-être s'inspirer avec profit. Nous avons précédemment relaté à quel point il était difficile, pour le groupe des ADP, de considérer rentables les procédures de soutien à l'innovation telles que proposées par la structure mise en place. Qu'ils en soient venus à douter de leur efficacité à ce niveau n'a rien d'étonnant: les règles de fonctionnement et les structures d'encadrement auxquelles ils étaient soumis ne leur permettaient pas d'intervenir de façon suffisamment articulée et soutenue auprès des divers milieux auxquels ils s'adressaient. La question reste maintenant de savoir quelle est la valeur réelle de ce processus de diffusion, de reproduction ou d'institutionnalisation des innovations.

---

[6] Cf. p. 32.

[7] J. Pelchat, P. Georgeault, D. St-Michel, M. Poulin, "Diagnostics sur l'innovation dans l'enseignement élémentaire québécois - Québec, mars 1974.

Selon l'étude à laquelle nous venons de faire référence, il semble que, dans les cas où l'innovation est institutionnalisée, elle laisse très peu de place à la créativité et à la satisfaction personnelle chez les acteurs. Les effets de la reproduction institutionnelle et normalisée de l'innovation seraient en effet les suivants:

"a) l'obsolescence du caractère novateur de l'expérience, lorsque celle-ci accède au statut d'innovation;

b) l'imposition d'un processus de travail linéaire et unique;

c) la décentration, à moyen terme, de la finalité de l'innovation;

d) la re-production ou la re-présentation d'un besoin commun imaginaire, fictif".

(Cf. "Diagnostics sur l'innovation dans l'enseignement élémentaire québécois" page 163).

Une telle constatation ne devrait pas surprendre: les innovations proposées "d'en haut" ne tiennent pas toujours compte des besoins spécifiques à chaque milieu. Or, la progression de chaque groupe ne peut s'accomplir que dans la mesure où l'innovation demeure centrée sur les besoins d'auto-détermination des utilisateurs; ce n'est que lorsque tous les éléments constituants de l'école (enfants, enseignants, cadres et parents) sont impliqués dans un tel projet que l'innovation peut naître et se développer. Le mode administratif de gestion de l'innovation doit donc être établi compte tenu de tels besoins. Quelle peut alors être la valeur de formules de soutien institutionnalisé qui originent de l'instance centrale? Les auteurs de la recherche pré-citée ont communiqué un schéma d'interrogation fort intéressant sur cette question: établissant la nécessité d'un travail d'équipe pour implanter et développer une innovation dans un milieu, ils soulignent les investissements considérables en temps et en formation exigés pour mener à bien le projet et expriment, à cet égard, les besoins suivants manifestés par les enseignants et les principaux d'école interrogés dans le cadre de cette recherche:

"Tel que réclamé par les gens du milieu et dans l'ordre de leurs priorités, le soutien demandé est le suivant:

a) Du temps pour travailler, planifier, évaluer.

Dans tous les cas où une innovation se vivait, les professeurs étaient généralement à l'école de 7 h 30 à 19 h chaque jour ouvrable et même le samedi.

b) La présence permanente d'un animateur pédagogique.

Les personnes rencontrées mettent l'accent sur le besoin impérieux d'un animateur pédagogique et sur la présence permanente à l'ECOLE de cet animateur.

Ce dernier peut être:

- le principal dégagé de sa fonction administrative;
- un agent de développement pédagogique compétent et affecté de façon permanente au déroulement du projet;
- un professeur dégagé de sa fonction d'enseignement.

c) La réévaluation des normes et des standards et leur application en fonction des besoins spécifiques de chacun des milieux.

Les gens du milieu souhaitent qu'à chaque endroit où se déroule une expérience novatrice, le ministère ne s'en tienne pas à ses normes, mais détermine les besoins du milieu en consultation avec celui-ci et lui fournisse un soutien approprié".[8]

---

[8] "Diagnostics ..." pp. 177, 178.

La structure des agents de développement pédagogique n'a pu répondre adéquatement à des besoins de cet ordre: les interventions furent généralement de courte durée, sporadiques, et soumises à des objectifs établis par l'administration centrale. Toutefois, depuis l'engagement de la D.G.E.E.S. dans le processus de réorientation de la structure, on peut noter l'établissement de mécanismes plus cohérents d'intervention dans le milieu et une plus grande sensibilisation aux besoins particuliers des usagers et des établissements scolaires. Déjà, certaines équipes ont établi des procédures de soutien plus régionalisées et ont planifié des interventions plus suivies auprès des milieux d'enseignement.

Cette tendance correspond bien à l'évolution de la mentalité des enseignants québécois qui exigent de ne plus être considérés comme de simples exécutants face au changement, mais comme les éléments premiers de sa croissance; de là, une exigence toute légitime d'être aidé par des agents facilitateurs dont le rôle n'est pas nécessairement d'apporter des réponses mais qui, en toute honnêteté, acceptent d'être en recherche constante avec ceux-là même qui vivent la réalité concrète du changement dans les différents secteurs de l'éducation.

S'il existe un certain niveau d'incompatibilité entre les besoins en animation et en information ressentis par la base et les modalités utilisées par les ADP pour répondre à ces besoins, les diverses données sur l'attitude des enseignants québécois nous permettent d'en entrevoir les conséquences. C'étaient des structures locales que le milieu exigeait; pour des raisons d'économie financière, l'administration a dû recourir à une solution qui offrait peu de possibilités de situer l'intervention de cet agent à un tel niveau. De là à provoquer des résistances aux changements proposés par ces agents de l'administration centrale, il n'y avait qu'un pas facile à franchir. Pourtant, les causes psychologiques de résistances de cette nature étaient déjà envisageables:

> "Les sciences du comportement ont montré que les individus et les groupes ont tendance à résister à toute modification de statut proposée de l'extérieur. Les professeurs offrent un exemple très net de cette disposition d'esprit. Ils travaillent dans un domaine où les valeurs qui influencent profondément la vie et le style de vie jouent un grand rôle, et où il est en outre difficile de "prouver"

> qu'une certaine conception est meilleure qu'une autre. Etant donné leur niveau intellectuel élevé, ils sont également plus portés que d'autres à la critique des idées nouvelles. Leur résistance, là ou elle apparaît, a des racines multiples et profondes."[9]

Puisque la solution ne pouvait être autre, il importait dès lors que les mécanismes de sensibilisation du milieu soient établis en fonction d'une participation des usagers à l'intérieur du processus de définition et d'évaluation de la structure proposée. Il n'en fut rien: l'innovation proposée resta une solution "administrative". Par défaut de n'être point devenue accessible, critiquement, à un plus grand nombre d'individus, elle n'a pas réussi à atteindre le niveau d'utopie bénéfiquement réalisable. Les circonstances la forcèrent à y rester. D'autre part, parce qu'elle était fermée sur elle-même, cette innovation n'a pas réussi à atteindre un niveau de clarification nécessaire pour lui donner sa force d'impact maximale. Innovation issue "d'en haut", les circonstances les forcèrent à y rester.

---

[9] La Gestion de l'Innovation dans l'enseignement, rapport sur une session d'étude, C.E.R.I./O.C.D.E., 1970, p.45.

V. Avenir de l'Innovation

Il apparaît évident que l'expérimentation de la structure des Agents de Développement Pédagogique n'a pu correspondre jusqu'à maintenant aux objectifs qui lui avaient été assignés lors de sa création. En fait, on ne peut considérer que ses diverses composantes aient été encore suffisamment précisées; que des imprécisions dans les stratégies d'intervention, un partage ambigu des responsabilités et une utilisation incomplète des ressources disponibles aient compromis certaines des opérations engagées, ne doit pas non plus nous surprendre. Il reste toutefois que les conséquences d'une innovation qui n'atteint pas un niveau de succès minimal doivent être sérieusement évaluées avant de consentir à son maintien:

> "A moins de comprendre clairement le processus de l'innovation et de la politique nationale dans le domaine du changement et du développement de l'enseignement, on peut faire beaucoup de mal en finançant et en favorisant des innovations sporadiques, d'un intérêt limité qui, si elles échouent, ont un effet catastrophique sur l'esprit d'innovation qu'elles risquent d'inhiber dans un pays pour de nombreuses années"[10]

Ces possibilités doivent être prises en considération avant d'introduire une innovation ou même de la maintenir en dépit de sa rentabilité douteuse. Dans le cas qui nous occupe, les interrogations de cette nature n'ont pu être parties prenantes de l'opération dans son ensemble.

Il va de soi que l'absence de ressources humaines disponibles dans le milieu pour l'animation n'a pas favorisé une participation active des milieux enseignants à la démonstration de l'utilité de la structure.

Malgré les perceptions erronées qui ont pu se dégager, il reste toutefois que les ADP occupent une position non hiérarchique dans le système; ils peuvent, de ce fait, constituer des agents extrêmement précieux si la structure qui les encadre est réorientée. Ce qui peut apparaître clairement, à la lumière des évaluations déjà faites, c'est que cette structure expérimentale a rendu

---

[10] La Gestion de l'Innovation dans l'enseignement, rapport sur une session d'étude, C.E.R.I./O.C.D.E., 1970, p. 10.

de précieux services à l'administration centrale. De plus en plus centrée sur les besoins du milieu, il lui est maintenant possible, grâce à la rétroaction apportée par l'opération ADP, d'engager des opérations de plus en plus adaptées aux besoins des milieux enseignants. Que cela ait permis aux fonctionnaires de l'éducation d'atteindre une connaissance plus approfondie des besoins et des attentes du milieu, constitue en soi un effet positif important. Toutefois, une sérieuse entreprise de collaboration entre l'administration centrale et le milieu mériterait d'être explorée, notamment dans l'établissement des objectifs et des stratégies du développement pédagogique.

En ce sens, de nombreuses réorientations sont souhaitables; elles doivent toutefois être établies en fonction d'interrogations sur l'efficacité réelle des méthodologies utilisées jusqu'à maintenant. Ainsi, quel équilibre doit être maintenu entre un type d'intervention concertée par rapport à une action plus immédiatement centrée sur une multiplicité de besoins différents pour l'ensemble des instances décentralisées d'enseignement? Seule une étude approfondie des besoins permettrait d'y répondre. Mais on peut déjà considérer que les expérimentations envisagées pour l'année à venir permettront de répondre à des questions de cette nature (celle des équipes multi-disciplinaires sera expérimentée et évaluée). En fait, devant la volonté des enseignants de ne plus être que des exécutants, il conviendrait peut-être de redéfinir les modalités de formation des agents de changement; l'hypothèse de faire appel à des agents plus polyvalents permettrait peut-être aux futurs ADP d'avoir davantage le regard tourné vers le milieu (ce que les enseignants vivent, ressentent et expriment comme besoins) et de faire corps avec lui.

Il reste que la structure s'est révélée nécessaire dans le contexte déjà décrit. Que l'administration ait à assumer une liaison efficace avec les milieux d'enseignement, à les sensibiliser aux politiques de développement souhaitées et à expliciter ces politiques, enfin, qu'elle doive assurer des canaux d'information bi-directionnels, cela ne peut se faire sans l'appui d'une structure de liaison souple et efficace. Car même si toutes les commissions scolaires possédaient des ressources suffisantes au plan de l'animation pédagogique, la diffusion d'un nouveau programme ne pourrait se faire sans ressources pour préparer le milieu à accueillir les changements requis par le développement accéléré de tout un système. Toutefois, plutôt que de confier aux ADP un mandat

aussi vaste et comportant une aussi grande diversité de fonctions, il serait peut-être intéressant qu'ils soient définitivement utilisés à la promotion de l'innovation et formés à assumer un tel rôle. De même, il serait souhaitable que des entreprises de cette ampleur ne soient pas exclusivement confiées à une entité administrative unique au sein de l'organisme central. Dans le cas qui nous occupe, une absence de partage dans les responsabilités entre diverses directions ou services généraux du ministère de l'Education ont empêché ces diverses instances de participer de plain pied à l'expérimentation et à son évaluation.

Dans le but de rentabiliser davantage l'opération, nous croyons qu'un rattachement administratif plus ouvert aurait probablement l'effet positif d'intégrer davantage les ADF à un statut bien défini au sein des structures d'administration pédagogique et de les rendre plus conscients de leur importance dans le système d'enseignement élémentaire et secondaire québécois. Pour ce faire, il apparaît essentiel de dégager la structure de son contexte expérimental et provisoire. Il est difficile en effet d'engager des actions par rapport à un environnement très vaste si l'on ne peut compter sur la permanence d'un type d'opération. Il serait dès lors possible de voir apparaître une vision plus prospective de la problématique et des actions mieux coordonnées parce que mieux planifiées. En somme, le passage du statut d'expérience à celui de réalité permanente répondant à des besoins sérieusement évalués aurait probablement des effets bénéfiques.

BIBLIOGRAPHIE

1. Audet, Ls-Ph. - Gauthier, Armand, Le Système Scolaire du Québec, Organisation et fonctionnement, Beauchemin, Montréal, 1967, 229 pp.

2. Noreau, J.J. - Tessier R.-Tremblay, B., L'évolution d'une stratégie de changement. L'étude de l'entreprise de changement S.E.M.E.A. dans l'enseignement élémentaire québécois, Co-publication Le Ministère de l'Education - Les Editions de l'Institut de Formation par le groupe, Québec, 1970, 263 pp.

3. Pelchat, Jacqueline, Réflexions sur un plan global de formation, DGEES, Ministère de l'Education du Québec, mars 1973, 37 pp.

4. Langlois, Deschênes, Mandat et organisation du Bureau de recherche et de développement, DGEES, Ministère de l'Education du Québec, décembre 1973, 100 pp.

5. C.R.I.E., La Gestion de l'Innovation dans l'Enseignement. Rapport sur une session d'étude à St. John's College, Cambridge, O.C.D.E., 1970, 70 pp.

6. Pelchat, J.-Georgeault, P.-St-Michel, D.-Poulin, M., Diagnostics sur l'innovation dans l'enseignement élémentaire québécois, DGP-DGEES, Ministère de l'Education du Québec, mars 1974.

7. M. Guy St-Pierre, ministre, Déclaration ministérielle créant la structure des A.D.P., Ministère de l'Education du Québec, 8 juillet 1970.

8. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Education, Directive concernant le recrutement et la gestion administrative des A.D.P. pour l'année scolaire 1970-71, décembre 1970.

9. DGEES, Ministère de l'Education du Québec, Les Agents de Développement Pédagogique, Rapport d'Etape, No 1, 10 mars 1971, 9 pp.

10. Rapport des Services de la DGEES, A.D.P. 72/73, janvier 1973, 16 pp.

11. Beaulieu, M. Opération A.D.P. 1970/71. Synthèse des évaluations faites par les A.D.P., DGEES, Ministère de l'Education du Québec, 13 février 1972, 10 pp.

12. Michel de la Taille, Synthèse sur les Rapports des Répondants concernant l'action des A.D.P., Service des Bureaux Régionaux, Ministère de l'Education du Québec, 1971, 6 pp.

13. Direction générale de la Planification, Dossiers sur les mécanismes de communication et de participation, Ministère de l'Education du Québec, septembre 1973, 24 pp.

14. Norman Ryan, Séminaire sur la Gestion de l'Innovation en Education, Oslo-Hankø, DGP, Ministère de l'Education du Québec, juin 1973, 43 pp.

15. Beaulieu, M., Synthèse des Rapports bi-annuels des A.D.P. soumis en date du 15 janvier 1973, DGEES, Ministère de l'Education du Québec, 5 pp.

16. Fernand Gauthier, Rapport-synthèse du Comité d'Evaluation de l'Action des A.D.P., INRS-Education (Québec), 1973, 10 pp.

Principales recommandations personnelles des membres du Comité, 5 décembre 1972, 3 pp.

17. Journées d'Etudes des directeurs généraux des commissions scolaires et des commissions régionales, 21 septembre 1973, 60 pp.

9. DGEES, Ministère de l'Education du Québec, Les Agents de Développement Pédagogique, Rapport d'Etape, No 1, 10 mars 1971, 9 pp.

10. Rapport des Services de la DGEES, A.D.P. 72/73, janvier 1973, 16 pp.

11. Beaulieu, M. Opération A.D.P. 1970/71. Synthèse des évaluations faites par les A.D.P., DGEES, Ministère de l'Education du Québec, 13 février 1972, 10 pp.

12. Michel de la Taille, Synthèse sur les Rapports des Répondants concernant l'action des A.D.P., Service des Bureaux Régionaux, Ministère de l'Education du Québec, 1971, 6 pp.

13. Direction générale de la Planification, Dossiers sur les mécanismes de communication et de participation, Ministère de l'Education du Québec, septembre 1973, 24 pp.

14. Norman Ryan, Séminaire sur la Gestion de l'Innovation en Education, Oslo-Hankø, DGP, Ministère de l'Education du Québec, juin 1973, 43 pp.

15. Beaulieu, M., Synthèse des Rapports bi-annuels des A.D.P. soumis en date du 15 janvier 1973, DGEES, Ministère de l'Education du Québec, 5 pp.

16. Fernand Gauthier, Rapport-synthèse du Comité d'Evaluation de l'Action des A.D.P., INRS-Education (Québec), 1973, 10 pp.

Principales recommandations personnelles des membres du Comité, 5 décembre 1972, 3 pp.

17. Journées d'Etudes des directeurs généraux des commissions scolaires et des commissions régionales, 21 septembre 1973, 60 pp.

18. Recrutement et gestion administrative des A.D.P. pour l'année scolaire 1973-74, 21 février 1973, 16 pp.

19. Bureau de Recherche et de Développement, Opération A.D.P. 1973-74. Règles de travail et procédures administratives, DGEES, Ministère de l'Education du Québec, 1973, 9 pp.

20. Conseil des Cadres, Procès-verbaux, extraits spécifiques à la structure des A.D.P., DGEES, Ministère de l'Education du Québec, 1970-1973.

ANNEXE

DIRECTION GENERALE DE LA PLANIFICATION

ANALYSE D'UN CAS D'INNOVATION

LES AGENTS DE DEVELOPPEMENT PEDAGOGIQUE

(Commentaires additionnels)

Novembre 1974

Jean Tétrault

COMMENTAIRES ADDITIONNELS SUR LE CONTENU DE L'ETUDE DE CAS

En septembre 1975, l'expérimentation de la structure des ADP aura duré cinq ans. Son coût approximatif aura alors été d'environ onze millions de dollars. Considérant l'un et l'autre facteurs, et à la lumière des diverses analyses contenues dans l'étude de cas, il nous paraît utile de soumettre aux autorités compétentes quelques éléments additionnels de réflexion sur l'ensemble de cette opération. En référence aux principes fondamentaux de gestion de l'innovation explicités par les divers groupes de chercheurs dans le cadre du programme du "Centre de Recherche sur l'Innovation dans l'Enseignement" (OCDE), nous entendons suggérer quelques hypothèses de réaménagement à la structure existante.

Compte tenu de mécanismes de gestion applicables à l'opération (encadrement, objectifs, méthodologies), nous entendons procéder à une analyse des possibilités offertes par une telle structure. Toutefois, avant d'envisager des propositions concrètes, nous résumerons brièvement les éléments de l'expérimentation qui sont apparus déterminants dans l'atteinte du semi-succès de l'opération ADP. Nous nous proposons d'ailleurs de prendre appui sur ces diverses déficiences pour élaborer une présentation prospective de la structure.

1. Carences dans les mécanismes de planification

Dans le cadre de l'étude, nous avons souvent insisté sur les effets qui découlèrent d'une absence de planification dans l'implantation de la structure. C'est ici que nous croyons devoir situer la première grande déficience de l'opération. Après trois ans d'expérimentation, les membres du Conseil des Cadres de la DGEES évaluèrent sévèrement les résultats obtenus en référence aux objectifs poursuivis: "la clientèle qui devait être atteinte, soit les enseignants, est peu informée de l'existence et des services offerts par la structure" (p. 53). Comment expliquer une telle déficience? Nous avons indiqué comme cause probable l'absence de mécanismes appropriés de sensibilisation du milieu; nous devons également mentionner que l'absence de moyens humains et financiers suffisants, ainsi que des délais trop serrés dans l'implantation de cette innovation ont sûrement été déterminants.

En fait, nous voyons là une conséquence normale de toute innovation implantée dans des délais trop restreints et où les mécanismes de planification sont déficients: elle atteint très rarement les objectifs en fonction desquels elle a été pensée. Ainsi que l'indiquent diverses études sur la problématique de la gestion de l'innovation, celle-ci ne prend racine et ne prospère que si elle favorise et renforce une tendance qui existait déjà dans le système: le changement ne peut partir du néant. Or, dans le cas qui nous occupe, il ne s'agissait pas seulement d'une tendance: les besoins en structure d'animation pédagogique étaient clairement ressentis et revendiqués par les milieux d'enseignement. Puisque cette condition fondamentale était remplie, comment expliquer les difficultés rencontrées dans le cadre de l'expérimentation? Outre l'impossibilité réelle pour les ADP d'opérationnaliser un mandat aussi vaste, il convient de souligner que le type de solution adoptée, compte tenu du contexte économique et politique contraignant (la promesse faite au milieu par le ministre devait être rapidement remplie), ne permettait pas aux gestionnaires de disposer de suffisamment de temps pour élaborer un modèle de travail susceptible de fournir les points de repères indispensables. La planification implique en effet la collecte de données nécessaires pour juger de la pertinence d'une innovation, de ses objectifs et de l'orientation qu'elle doit prendre. Dans le cas qui nous occupe, l'évaluation des besoins concrets du milieu semble davantage avoir été faite après la mise en place de la structure qu'avant, comme ce devait être logiquement le cas.

L'absence de données suffisantes pour procéder à la détermination d'objectifs "opérationnalisables" se manifesta également dans l'inarticulation des mécanismes d'évaluation. Dans le cas d'introduction d'innovations, l'évaluation exige en effet un plan systématique qui sert de base pour les phases ultérieures de planification, d'expérimentation et d'évaluation. Or, ce n'est qu'après la troisième année d'expérimentation que put être conduite une évaluation assez exhaustive de l'action des ADP et qu'on fut en mesure d'identifier clairement certaines réorientations nécessaires à la structure mise en place.

Les effets d'une telle absence de planification de l'opération dans son ensemble se répercutèrent par une certaine artificialité de la structure. Nous avons indiqué deux causes essentielles à cette carence:

- insuffisance des mécanismes de sensibilisation des ADP à leurs rôles, d'où ambiguïtés dans l'exercice du mandat (priorités d'action, procédures d'intervention, territorialité, etc.);

- carences dans la sensibilisation du milieu au mandat et aux modalités d'intervention des ADP, ce qui ne pouvait que susciter, de la part des milieux d'enseignement, des perceptions imprécises sur l'ensemble de l'opération.

Les conséquences de cet état de chose allaient être vivement ressenties: l'absence de politique à long terme en regard de l'orientation possible de la structure suscita de nombreuses imprécisions dans la détermination de la cible et la non-coordination des interventions dans le milieu. Elles allaient également, ainsi que nous l'avons indiqué, faire obstacle à l'élaboration de plans de carrière cohérents pour ces agents. Il s'agit probablement ici de l'aspect humain le plus négligé de l'expérimentation: que des agents de changement soient formés, puis utilisés, sans qu'une planification des actions à poursuivre une fois leur période de service complétée, tant sur le plan local que régional et national, constitue en soi un gaspillage regrettable d'énergies et de potentialités.

2. Carences dans les mécanismes de gestion

Des structures de gestion adaptées aux objectifs poursuivis et aux caractéristiques propres de la structure auraient peut-être contribué à corriger les effets découlant d'une absence de planification dans le développement de l'opération. L'absence de disponibilités financières suffisantes et la restriction du personnel affecté à la gestion de la structure ne permirent pas au Bureau de direction de prendre appui sur des ressources suffisantes pour procéder à l'orientation des diverses étapes du développement de cette structure.

Les principales conséquences d'une telle lacune ont été identifiées comme suit:

- déficience des mécanismes d'information

Les mécanismes de diffusion d'idées et de méthodes nouvelles doivent être prévus dès le début de la planification; ils constituent en effet la pierre d'achoppement de nombreuses innovations. Les déficiences de cet ordre semblent avoir été déterminantes dans le cas de la structure nouvelle des ADP: l'inactivité relative des ADP durant la première année, de même que la connaissance imprécise et superficielle du milieu quant aux possibilités offertes par la structure des ADP, manifestent à quel point la sensibilisation du milieu aux services offerts par les différentes équipes d'ADP se révéla un problème majeur. Nous exprimons notre étonnement face aux lacunes de cette nature dans l'expérimentation, compte tenu des mécanismes dont dispose le ministère, pour atteindre le milieu; les services d'information, les bureaux régionaux, les revues spécialisées, les média modernes de communication, auraient pu être davantage utilisés pour promouvoir et renseigner le milieu sur la nature de l'opération.

- Insuffisance des mécanismes d'évaluation

Ainsi que nous l'avons indiqué, les premières évaluations ne furent pas suffisamment articulées: ce fut d'abord et avant tout sur des critères de satisfaction et d'insatisfaction des acteurs eux-mêmes qu'elles furent conduites. Si, durant la première année, les bureaux régionaux, puis, ultérieurement, une équipe représentative des usagers purent être partie prenante de l'évaluation de la structure, les autres évaluations furent surtout faites à partir des bilans d'activités remis par les ADP à la fin de chaque année. Les mécanismes mis en place s'avérèrent dès lors déficients à deux niveaux:

1. L'évaluation continue du programme expérimental; cette évaluation aurait dû être faite par les personnes chargées de la mise au point du programme et par les usagers eux-mêmes;

2. L'évaluation du projet de développement, une fois le programme déjà établi et doté de tout le matériel nécessaire; cette évaluation est habituellement conduite par des experts n'ayant pas de rapport avec le projet lui-même. Elle est donc indépendante et désintéressée. Ce fut le cas pour celle qui fut réalisée la troisième année; mais elle ne semble pas avoir provoqué d'autres évaluations exhaustives depuis, ni l'établissement de normes appropriées de "réussite" dans l'atteinte des objectifs poursuivis par la structure.

- Difficultés dans l'opérationnalisation du mandat

Alors que la structure avait été mise en place pour sensibiliser les milieux d'enseignement aux contenus et méthodologies des nouveaux programmes-cadres et que tous les intéressés s'entendent pour considérer que l'enseignant constitue la cible idéale à atteindre pour véhiculer le changement, la structure ne fut pas évaluée comme le meilleur mécanisme pour y répondre. L'ambiguïté découlant de la définition théorique du mandat (s'agissait-il d'un agent de soutien à l'innovation, d'un agent de dépannage ou d'un interlocuteur officiellement mandaté pour promouvoir les politiques ministérielles?) et les ambiguïtés de perception qui en découlèrent, tant pour les acteurs que pour les usagers, le manifestent clairement.

Selon nous, ces diverses déficiences de gestion furent aggravées par le cloisonnement administratif qui caractérisa l'ensemble de l'opération. Ce cloisonnement se manifesta par:

- Un leadership autocratique de type pyramidal

Voilà en quels termes nous définissons les rapports entre les divers acteurs qui furent partie prenante de l'expérience. Cela nous apparut particulièrement évident dans le cas de l'organisation des stages de formation, des rela-

contres générales et dans la fragmentation des diverses équipes d'ADP. Selon nous, la gestion de la structure témoigne d'un cloisonnement interne au ministère et à la DGEES: parce que d'autres unités administratives (Service des Bureaux Régionaux, de la formation du personnel scolaire, de la Planification, des Moyens d'enseignement, etc.) ne furent pas invitées à participer à la gestion et à l'évaluation de la structure, la DGEES ne put bénéficier de la collaboration (en terme de services et de personnel spécialisé) et de l'engagement de diverses unités administratives intéressées à l'opération.

- Une absence de contrôle suffisant dans la délégation des responsabilités

Dans l'étude de cas, nous soumettions que l'origine de problèmes tels que l'absence de planification, de coordination et d'évaluation, originaient d'une absence de contrôle dans la délégation des responsabilités. Que les chefs de service en soient venus à assumer une fonction plus directive qu'il n'avait été prévu au départ, ne pouvait qu'accentuer le caractère pyramidal et autocratique de la gestion de la structure. Un organisme directeur disposant de ressources humaines et financières suffisantes pour établir les mécanismes de coordination nécessaires aurait pu éviter une telle absence de participation des différents acteurs à toutes les étapes de la procédure administrative.

- La subordination des ADP à un rôle d'acteurs

Si nous avons mentionné le danger que la structure maintienne l'illusion de la participation, c'était d'abord à cause du faible degré d'atteinte des objectifs d'animation du milieu enseignant. La difficulté que les ADP éprouvèrent à se faire entendre par les autorités compétentes (influence diminuée, absence de consultation inter-services, perte de temps dans l'identification des bons interlocuteurs) ne fit qu'accentuer le rôle de spectateur passif, d'agent-alibi qu'ils furent amenés à jouer dans les faits.

Tout cela renvoie à un problème de fond: l'absence de politique commune s'avéra assez désastreuse pour la démonstration de l'efficacité de la structure. De là, à provoquer les ADP à requérir une planification ordonnée, établie par chaque groupe et qui faciliterait une concertation des divers services de la DGEES et une plus grande cohérence dans l'opération, il y avait une démarche tout à fait justifiable. Il importe donc d'en tenir compte dans la formulation de réorientations possibles que pourrait subir la structure en fonction de l'avenir.

3. Orientations possibles de la structure

Les éléments de contexte résumés dans les pages précédentes nous permettent de saisir à quel point l'expérimentation de la structure donna des résultats confus et dont les effets ne purent avoir de signification déterminante pour la validation de la structure. Faute de disposer dès le départ de mécanismes adaptés aux objectifs précis qu'ils devaient atteindre, les ADP furent forcés d'établir eux-mêmes leurs propres stratégies et priorités. Conséquemment, l'action de ces agents dans le milieu fut caractérisée par un certain nombre d'imprécisions graves:

- Difficultés d'exercer le mandat: nous avons explicité cette lacune à plusieurs reprises dans notre texte: incohérence, superficialité et manque de continuité des interventions (pp. 85, 86, 103);

- Absence d'adaptation: le fait que les ADP ne purent atteindre facilement leur cible les amena à envahir certains champs d'action qui se révélèrent plus ou moins compatibles avec le mandat tel que défini. Plus que d'une capacité d'adaptation, ces accomodements témoignent d'une incapacité à réorienter suffisamment les stratégies pour rendre la cible davantage accessible;

- Absence de participation: non seulement les ADP furent-ils sérieusement absents de la gestion de la structure, mais les conditions dans lesquelles ils eurent à agir dans le milieu les empêchèrent généralement de participer de façon soutenue à l'implantation des changements proposés. Les perceptions plus ou moins positives qui se manifestèrent dans les milieux d'enseignement en témoignent d'eux-mêmes.

Certes, la structure des ADP a rendu de précieux services à la DGEES: écoute plus développée des besoins du milieu, meilleure communication, élaboration de solutions mieux adaptées aux contextes d'enseignement, etc. Toutefois, une fonction très importante du mandat aurait mérité d'être davantage explorée: la rétroaction verticale. Il est en effet assez révélateur que, devant la difficulté de l'exercer pleinement dans sa définition originale (rétroaction verticale, c'est-à-dire de la base au sommet et inversement), les ADP aient été provoqués à lui donner un champ d'application horizontal. Le changement est d'importance; c'est tout le cloisonnement habituel entre les milieux d'enseignement, les uns par rapport aux autres, qui était diminué par ce genre d'activités. Le cloisonnement entre les services à la DGEES pourrait probablement être réduit si la dimension verticale de cette fonction était convenablement encadrée.

En ce sens, de nombreuses réorientations apparaissent souhaitables; avant de suggérer quelques hypothèses de réflexion, nous croyons utile de rappeler certains principes en fonction desquels elle pourrait s'établir. Ainsi, quels sont les besoins réels du milieu en terme de soutien professionnel? quelle typologie d'interventions s'avérait la plus pertinente? quels mécanismes de sensibilisation des usagers s'avéraient les mieux adaptés aux milieux d'enseignement? etc.. Pour répondre à des questions de cette nature, il nous paraît essentiel d'établir tout d'abord une définition claire du mandat de ces agents; les diverses ambiguïtés qui découlèrent de l'activité des ADP nous semblent en effet originer de la définition même de leur tâche.

Ainsi que l'indiquaient les auteurs de la recherche intitulée: "Diagnostics sur l'innovation dans l'enseignement élémentaire québécois", la progression de chaque groupe ne peut s'accomplir que dans la mesure où l'innovation demeure centrée sur les besoins d'autodétermination des utilisateurs. Or, telle que définie, la fonction d'ADP fut perçue tout à fait différemment, tant par les acteurs que par les usagers de la structure. Par leurs interventions sporadiques, non-coordonnées les unes avec les autres, les ADP étaient davantage perçus comme agents d'information, de dépannage, ou représentants officiels du Ministère.

Or, le champ d'action qui était confié à ces agents portait directement sur le soutien à l'innovation: assurer une implantation et une expérimentation valable des nouveaux programmes-cadres. Les modalités d'implantation adoptées nous paraissent donc avoir quelque peu décentré l'action de ces agents: utilisés en référence aux priorités établies par chaque service, ils intervenaient plus en fonction de besoins pressentis par l'administration centrale qu'exprimés par les milieux d'enseignement.

De plus, le caractère institutionnel de la structure ne pouvait qu'accroître une telle distance entre ceux qui allaient vivre l'innovation et ceux qui étaient chargés de les soutenir dans cette action. Rappelons ici les effets de la reproduction institutionnelle et normalisée de l'innovation, tels qu'identifiés par les auteurs de la recherche citée précédemment:

"a) l'absolescence du caractère novateur de l'expérience lorsque celle-ci accède au statut d'innovation;

b) l'imposition d'un processus de travail linéaire et unique;

c) la décentration, à moyen terme, de la finalité de l'innovation;

d) la re-production ou la représentation d'un besoin commun imaginaire, fictif."

Il est étonnant de constater à quel point ces diverses caractéristiques, et notamment celles décrites en c) et d), peuvent être appliquées à l'expérimentation de la structure des ADP. Pour qu'une innovation atteigne les objectifs qui la fondent et reste continuellement axée sur les besoins réels du milieu, il importe que les enseignants aient l'impression d'avoir joué un rôle positif dans le nouveau processus; dans le cas qui nous occupe, il est clair que, renseignés à peine sur l'existence de la structure, ils n'ont pu partager une telle satisfaction.

De plus, la recherche déjà mentionnée établissait la nécessité d'un travail d'équipe pour implanter et développer une innovation dans un milieu:

> "... du temps pour travailler, planifier, évaluer;
>
> la présence permanente d'un animateur pédagogique;
>
> la réévaluation des normes et des standards et leur application en fonction des besoins spécifiques de chacun des milieux."

Or, sauf pour quelques équipes, les ADP intervenaient généralement seuls, de façon superficielle, sporadique et non-planifiée. L'étude de cas nous a de plus démontré que les ADP centrèrent plus leur action auprès des cadres locaux qu'auprès des enseignants. Si une telle procédure s'avérait valable lorsqu'il s'agissait du principal d'école (l'importance de ce dernier dans la pénétration du milieu est jugée essentielle), elle se révéla souvent inefficace dans le cas de directeurs généraux et de conseillers pédagogiques dont certains négligèrent de faire parvenir aux enseignants les informations véhiculées par les ADP.

En quel sens, donc, l'introduction et le soutien d'innovations dans les milieux d'enseignement serait-il le plus favorisé? La promotion d'innovations, le soutien qu'une telle action implique, constituent des opérations très importantes pour un organisme. Compte tenu des effets négatifs à long terme qui découlent de

l'introduction et du maintien d'une innovation qui n'atteint pas un niveau suffisant de réussite, il apparaît clair qu'une telle fonction est excessivement délicate à assumer et exige une participation active de tous les intéressés.

Rappelons, à cet effet, quelle perception du Ministère les enseignants semblent avoir progressivement adoptée; tel que le soutenait un ADP:

> "... le plus souvent, bien qu'ils croient que le ministère de l'Education soit une entité administrative globale, les enseignants sont sous l'impression d'être en présence d'un morcellement des services qui devraient agir de pair, mais qui semblent fonctionner séparément".

Or, cette perception est également partagée par les gestionnaires et les professionnels de la DGEES, ainsi que l'indiquent les entrevues que nous avons conduites et les diverses études consultées. Les effets d'un tel cloisonnement entre les services, tant à l'intérieur de la DGEES que du Ministère, nous semblent avoir été suffisamment indiqués pour que la nécessité d'apporter des correctifs en ce sens ne soit pas reprise dans le cadre de ces quelques réflexions additionnelles.

Il nous paraît donc nécessaire d'établir, comme principe fondamental de gestion de l'innovation, celui de la participation. Si nous avons plusieurs fois regretté l'absence de participation des ADP à la gestion, l'**évaluation** et l'orientation de la structure, nous tenons également à insister sur la nécessité d'une participation réelle des milieux d'enseignement. Dans le rapport de notre étude, nous avons souligné le caractère illusoire de la participation consentie à ces milieux dans le cadre de l'opération telle que définie. "Illusion de la participation"; "structure-alibi", les termes peuvent paraître exagérés. Pourtant, ils découlaient d'un constat: celui posé par les ADP interrogés, particulièrement en ce qui concerne l'objectif d'animation du milieu. Nous croyons donc que des typologies d'intervention centrées sur les besoins d'auto-détermination des usagers, et donc de participation réelle à une redéfinition constante de l'opération, constituent le mécanisme le plus approprié à l'introduction et au soutien d'innovations véhiculées par les ADP dans le milieu.

En ce sens, il apparaît prioritaire de procéder à l'articulation d'une dynamique participative à l'intérieur des activités engagées dans le cadre de l'opération. Si la participation active des milieux d'enseignement à l'implantation et au développement des innovations proposées constitue un objectif fondamental de l'opération, il est également essentiel d'en garantir l'exercice aux ADP eux-mêmes. Leur situation d'interlocuteurs placés à l'intersection des deux groupes s'y prête fort bien; les avantages pourraient donc être considérables dans la perspective d'une rentabilisation du mandat qui leur est confié. De plus, parce que l'action des ADP présente une possibilité réelle de connaître les réactions des milieux enseignants aux politiques proposées par le Ministère, il serait important que les divers services et directions générales du Ministère soient également parties prenantes de l'opération, tant au plan de la planification, de la gestion et de l'évaluation, que des procédures de réaménagement jugées nécessaires.

Nous soulignions le caractère décentralisateur des intentions qui avaient présidé à la mise en place de la structure. Il nous semble que des efforts encore plus considérables pourraient être consentis en ce sens. Dans une telle perspective, le flux d'informations doit être organisé de telle sorte que tous les participants aient la possibilité de se mettre au courant des caractéristiques de l'opération, quelle que soit l'étape de son développement. De plus, le pouvoir et le contrôle de l'opération doivent être répartis entre les divers échelons de la structure afin qu'un nombre aussi élevé que possible de décisions soit prises par les participants locaux: décentralisation donc de tout un ensemble de décisions qui ne nécessitent pas d'être prises à l'échelon central.

Les caractéristiques d'une gestion efficace de la structure pourraient être inspirées des principes suivants:

"- L'innovation dans l'enseignement est considérée comme un processus planifié qui donne également à l'élément créateur la possibilité de se manifester pendant tout le processus.

- Il importe de dégager la signification de l'innovation pour tous ceux qui participent au processus.

- Il convient de savoir dès le début si l'idée d'innovation est valable (importance des données adéquates fournies par les groupes intéressés, etc.).

- L'organisation des innovations doit être replacée dans l'organisation de l'ensemble du système d'enseignement.

- Si l'innovation est organisée à l'échalon central, il y a probablement besoin d'unités locales d'innovation et d'un dialogue permanent entre elles et le centre.

- Quelques caractéristiques des systèmes d'innovation:

  . communication entre le planificateur et l'exécutant;

  . contacts avec les groupes appropriés;

  . données adéquates fournies par les unités R-D;

  . la révision des objectifs et des moyens doit être constante;

  . les rôles doivent être définis avec souplesse;

  . les systèmes doivent pouvoir se rénover d'eux-mêmes.

- Le processus peut être précisé grâce à une liste de contrôles comprenant la dimension temps et les facteurs dus au contexte.

- L'administration du processus est alors considéré comme l'administration de l'interaction entre les divers facteurs en cause".

(Rapport sur une session d'études à St-Johns College, Cambridge, La Gestion de l'Innovation dans l'Enseignement, CRIE/OCDE, Paris, 1970).

A la lumière de ces divers principes d'organisation, nous soumettons donc quelques hypothèses de réaménagement à la structure des ADP.

A) A l'égard de la structure dans son ensemble

La structure des ADP connaîtra au cours de l'année académique 1974/75 de nouveaux champs d'expérimentation. Une plus grande participation à l'échelon régional et une expérimentation diversifiée de l'équipe multi-disciplinaire ont été établies comme priorités de travail pour l'année en cours. Nous considérons donc utile que ces expérimentations soient conduites de façon intensive et qu'une évaluation systématique de leur impact soit intégrée de façon continue à l'opération. Les résultats pourraient en effet constituer des éléments précieux pour la réorientation à long terme de la structure.

Nous considérons toutefois que la structure aurait avantage à être orientée dès la fin de la présente année et ce, à l'intérieur d'un projet plus global de gestion de l'innovation au Ministère. Nous proposons donc:

. que l'opération soit clairement identifiée à l'objectif de soutien à l'innovation auprès des milieux d'enseignement. Le mandat des ADP pourrait être clairement redéfini en ce sens, et une première expérimentation contrôlée pourrait être tentée auprès des milieux de l'enseignement élémentaire.

. que les divers milieux intéressés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Ministère, soient invités à participer à l'ensemble de l'opération. Les milieux d'enseignement, particulièrement le syndicat représentatif (CEQ), devraient être partie prenante de l'étude des besoins et de l'aménagement des solutions jugées pertinentes;

. que le personnel de gestion affecté à la structure soit augmenté, afin de doter l'opération des ressources humaines nécessaires à son bon fonctionnement;

. que la sensibilisation des cadres ministériels et locaux aux problèmes du milieu ne soit pas prioritaire dans la fonction des ADP et qu'un mécanisme mieux adapté à un tel objectif soit créé. Les ADP pourraient alors se consacrer exclusivement à l'animation des milieux enseignants.

B) <u>A l'égard des structures d'encadrement</u>, nous proposons que:

- l'administration générale de l'opération soit confiée à un organisme coordonnateur qui regrouperait initialement des représentants de la DGEES, du service des Bureaux Régionaux, du service des personnels des organismes d'enseignement, de la direction générale de la Planification et du service général des Moyens d'enseignement;

- que ce nouvel organisme coordonnateur procède à une réorientation de la planification de l'opération:

  . planification à long terme: élaboration d'un plan quinquennal de priorités;

  . planification à court terme: actions ponctuelles massives (une priorité d'action annuellement) axée exclusivement sur la pénétration des milieux d'enseignement;

- que la gestion de la structure soit plus ouverte et favorise une participation active de tous les intéressés: principaux organismes collaborateurs à la gestion, chefs des services, ADP, usagers, etc.

- que des mécanismes articulés d'évaluation soient intégrés à l'opération dans son ensemble:

  . évaluation continue: des objectifs à court terme (priorités annuelles);

  . évaluation globale: tous les deux ans, sur le degré d'atteinte des objectifs de la structure;

- que la formation des ADP s'inspire d'un programme cohérent et qu'elle soit orientée dans la perspective d'un soutien à l'innovation. Nous proposons que, dès le début de chaque année académique, une période d'au moins un mois soit consacrée à la formation des nouveaux agents;

- que les ADP soient directement impliqués dans l'organisation des modalités et du contenu des rencontres générales. Que des modalités (commissions ministérielles, comités consultatifs, etc.) soient prévues pour leur permettre de participer à la définition de la problématique pédagogique;

- que l'organisme administratif soit constitué d'une équipe permanente comprenant:

  . un coordonnateur général de l'opération

  . un agent de gestion, chargé de l'administration courante;

  . le personnel technique nécessaire;

  . un évaluateur, chargé de l'évaluation continue et responsable de l'évaluation globale de l'opération;

. un coordonnateur pour chacune des régions (rattaché au Bureau Régional, ce dernier pourrait être un ancien ADP);

- que des plans de carrière cohérents soient élaborés pour chacun des agents recrutés, compte tenu de l'expérience acquise dans l'exercice du mandat et des objectifs à long terme de l'opération.

c) A l'égard des opérations, nous proposons que:

- des mécanismes appropriés de sensibilisation du milieu soient élaborés, conjointement avec les organismes compétents (service de l'information, SGME, etc.);

- une concertation des divers services et directions générales impliquées dans l'opération soit faite et qu'un contrôle dans la délégation des responsabilités soit exercé par l'organisme central de coordination;

- les pouvoirs consentis aux ADP soient augmentés et qu'ils puissent se faire entendre des autorités concernées lorsqu'un problème a été clairement identifié et qu'une solution appropriée a été élaborée;

- les interventions soient articulées, compte tenu des besoins et des capacités d'autodétermination du milieu (enseignants et principaux);

- que la rétroaction apportée par les ADP soit mieux encadrée et qu'elle soit dirigée vers des comités inter-services et directions générales mis sur pied par l'organisme administratif;

- que l'opération "soutien à l'innovation" constitue une opération permanente au ministère et qu'un personnel aux qualifications diversifiées y soit affecté:

- agents de développement: actions ponctuelles: durée maximale d'un an;

- agents de soutien à l'innovation: animation soutenue des milieux enseignants: durée minimale de 3 ans;

- coordonnateurs régionaux: permanents;

- personnel rattaché à l'administration centrale de l'opération: permanent.

L'ÉDITEUR OFFICIEL DU QUÉBEC
SERVICE DE LA REPROGRAPHIE
Novembre 1974